KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 juni 1998 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot invoering van het loodsbrevet, de tijdelijke loodsvergunning en het legitimatiebewijs", heeft op 24 november 1998 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Artikel 6 van het decreet van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods luidt als volgt :

"Art. 6. § 1. De verstrekkers van het gewone loodsen en van LOA (1) moeten houder zijn van een loodsbrevet.

De loodsbrevetten worden uitgereikt, geschorst en ingetrokken door de Vlaamse regering, die de voorwaarden vaststelt waaronder zulks geschiedt.

De loodsen worden voorzien van een legitimatiebewijs. De Vlaamse regering bepaalt de vorm van dit bewijs en de vermeldingen die erop voorkomen.

§ 2. Wanneer het belang van de scheepvaart zulks vereist, reikt de Vlaamse regering, overeenkomstig de door haar bepaalde regelen, tijdelijke loodsvergunningen uit.

De Vlaamse regering bepaalt de geldigheidsduur van de vergunningen en regelt de schorsing en de intrekking ervan. De Vlaamse regering bepaalt in het bijzonder volgens welke regelen de houders van een dergelijke vergunning dienen op te treden.".

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe uitvoering te geven aan die bepalingen.

---

(1) "LOA" of "loodsen op afstand" wordt gedefinieerd in artikel 2, 5°, van het decreet van 19 april 1995.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het tweede lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het Vlaams personeelsstatuut van 24 november 1993, moet worden geschrapt. Het ontworpen besluit beoogt immers niet de wijziging of de opheffing van het Vlaams personeels-statuut en dat besluit kan uiteraard niet de vereiste rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling, die immers van dezelfde hiërarchische rang is.

2. In het vijfde lid van de aanhef wordt verwezen naar het Verdrag tussen het Vlaamse Gewest, het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden tot herziening van het reglement ter uitvoering van artikel IX van het traktaat van 19 april 1839 en van hoofdstuk II, afdelingen 1 en 2, van het traktaat van 5 november 1842, zoals gewijzigd, voor wat betreft het loodswezen en het gemeenschappelijk toezicht daarop (Schelderegelement), ondertekend te Middelburg op 11 januari 1995. Meer bepaald wordt in dat vijfde lid overwogen dat dit verdrag "bijzondere voorwaarden kan opleggen aan Scheldevaarders".

Het voornoemde verdrag treedt, luidens artikel 3 ervan, in werking op de eerste dag van de derde maand na die waarin de Verdragsluitende Partijen elkaar hebben meegedeeld dat aan de voor hen terzake geldende constitutionele vereisten is voldaan.

Zoals wordt opgemerkt in de nota aan de Vlaamse regering die bij de adviesaanvraag werd gevoegd, "(heeft) momenteel ... alleen het Vlaamse Gewest dit verdrag geratificeerd" (1) en is, zowel wat Nederland als wat de Belgische federale overheid betreft, de procedure tot ratificatie weliswaar "gestart", maar nog niet afgehandeld. Het voornoemde verdrag en het herziene Scheldereglement zijn dus nog niet in werking getreden.

In de nota aan de Vlaamse regering wordt voorts gesteld dat "indien het verdrag binnen afzienbare tijd door beide partijen (Nederland en de Belgische federale overheid) wordt geratificeerd, ... de desbetreffende teksten alsnog (zullen) worden aangepast". Blijkens de notificatie van de vergadering van de Vlaamse regering van 23 juni 1998 zal slechts voor twee van de vijf ontworpen besluiten van de Vlaamse regering welke samen met het onderhavige ontwerp aan de Raad van State werden voorgelegd (2), de inwerkingtreding moeten worden afgestemd op die van het Scheldereglement. Daaruit lijkt te kunnen worden afgeleid dat, naar het oordeel van de stellers van het ontwerp, alleen die twee ontwerpen het voorwerp zullen moeten zijn van de in de nota aan de Vlaamse regering bedoelde inhoudelijke aanpassing.

---

(1) Het verdrag werd, wat het Vlaamse Gewest betreft, goedgekeurd bij decreet van 5 april 1995.

(2) Bedoeld zijn namelijk het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende de verscherpte loodsplicht voor vaartuigen in de Belgische territoriale zee en vaarwateren onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest (L. 27.962/3) en het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende de melding van aankomst en vertrek van vaartuigen onderworpen aan de verplichting van het gewone loodsen of loodsen op afstand gebruik te maken (L. 27.963/3), waarover de Raad van State heden eveneens advies geeft.

De in het Schelderegelement vervatte regeling betreffende het loodsen op de Schelde en het kanaal Gent-Terneuzen blijkt inderdaad, zoals wordt gesuggereerd in de beslissing van de Vlaamse regering, geen repercussie te moeten hebben op de bepalingen van het onderhavige ontwerp-besluit : artikel 6 van het (nieuwe) Schelderegelement bepaalt immers dat o.m. "voor de toelating tot de functie van loods ... de wettelijke voorschriften (gelden) van het land waarin de hoofdzetel van de betrokken loodsdienst is gevestigd". De in het onderhavige ontwerp vervatte regeling inzake het loodsbrevet en de tijdelijke loodsvergunning behoeft m.a.w. geen aanvulling met specifieke bepalingen betreffende het loodsen op de Schelde en het kanaal Gent-Terneuzen.

Uit wat voorafgaat volgt dat hoe dan ook, wat het onderhavige ontwerp betreft, de verwijzing naar het bedoelde verdrag geen zin heeft. De omstandigheid dat in artikel 8 van het ontwerp aan de houder van een tijdelijke loods-vergunning de verplichting wordt opgelegd om de artikelen 15 tot 19 van het Schelderegelement in acht te nemen, doet aan die conclusie niets af. Een dergelijke regeling door verwijzing vereist immers niet dat in de aanhef wordt verwezen naar de aldus toepasselijk verklaarde regeling. Het vijfde lid van de aanhef moet derhalve worden geschrapt.

Artikel 1

1. In de bepaling sub 3° van dit artikel wordt de definitie opgenomen van "Vlaams personeelsstatuut". Die

term komt evenwel als zodanig niet voor in het ontworpen besluit. Wel wordt in artikel 3 van het ontwerp de afkorting "VPS" gebruikt. Aangezien het bedoelde begrip alleen wordt aangewend in artikel 3, kan het volstaan in dat artikel de afkorting "VPS" te vervangen door "Vlaams personeelsstatuut (van 24 november 1993)". Luidens artikel XV 5bis van het bedoelde besluit van 24 november 1993 mag dat besluit immers worden aangehaald als "Vlaams personeelsstatuut".

2. In de bepalingen sub 4° en 5° is sprake van het verstrekken van "het gewone loodsen of LOA (lees : het loodsen op afstand) ... op wateren zoals bedoeld in de artikelen 5, § 1 en 2, van het decreet (lees : in artikel 5, ...)".

In artikel 5, § 1, van het decreet van 19 april 1995 worden de wateren opgesomd waar "alleen de loodsdienst van het Vlaamse Gewest ... bevoegd (is) om het gewone loodsen en LOA te verstrekken".

Paragraaf 2 van dat artikel 5 draagt aan de Vlaamse regering op om, onder de in paragraaf 1 bedoelde wateren, diegene aan te duiden waar "de loodsdienst daadwerkelijk het gewone loodsen en LOA verstrekt".

Het heeft derhalve geen zin om in artikel 1, 4° en 5°, van het ontwerp te verwijzen zowel naar de wateren bedoeld in artikel 5, § 1, als naar die bedoeld in artikel 5, § 2. De overeenkomstig paragraaf 2 aan te duiden

wateren zullen immers noodzakelijk ook opgesomd zijn in paragraaf 1. De ontworpen bepalingen moeten derhalve hetzij naar artikel 5, § 1, verwijzen, hetzij naar artikel 5, § 2. Overigens moet in dat verband worden opgemerkt dat in bijlage I bij het ontwerp, waarin de vorm van het loodsbrevet wordt vastgesteld, sprake is, niet van "de wateren bedoeld in artikel 5, (§ 1 of § 2)" maar van "de wateren die onder het Vlaamse Gewest ressorteren". In bijlage II bij het ontwerp, waarin de vorm van de tijdelijke loodsvergunning wordt vastgesteld, is helemaal geen sprake van de wateren waarvoor die vergunning geldt. In de bijlagen III en IV, waarin de vorm van de legitimatiebewijzen voor de houders van een loodsbrevet of een tijdelijke loodsvergunning wordt bepaald, is eveneens sprake van "de wateren die onder het Vlaamse Gewest ressorteren". De bepalingen van artikel 1, 4° en 5°, en de vermeldingen op de documenten bedoeld in de bijlagen I tot IV moeten op elkaar worden afgestemd.

3. In artikel 1, 7°, van het ontwerp wordt de definitie gegeven van het begrip "Scheldevaarder". Die term komt verder in het ontworpen besluit niet meer voor. De definitie dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 2

Luidens het eerste lid van dit artikel "wordt (er) een loodsbrevet van het Vlaamse Gewest ingevoerd". Luidens het tweede lid is de vorm van het loodsbrevet vastgesteld in bijlage I.

Artikel 6, § 1, eerste lid, van het decreet van 19 april 1995 bepaalt dat de verstrekkers van het gewone loodsen en van LOA houder moeten zijn van een loodsbrevet. Het is derhalve die bepaling welke het loodsbrevet "invoert". Het eerste lid van artikel 2 van het ontwerp moet dus worden geschrapt. Voorgesteld wordt om dat artikel 2 als volgt te redigeren :

"Art. 2. De vorm van het loodsbrevet bedoeld in artikel 6 van het decreet wordt vastgesteld overeenkomstig bijlage I.".

Artikel 4

Dit artikel strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 6, § 1, tweede lid, van het decreet van 19 april 1995, welke bepaling de Vlaamse regering opdraagt "de voorwaarden" te bepalen waaronder de loodsbrevetten kunnen worden geschorst en ingetrokken.

De ontworpen bepaling beperkt zich ertoe het schorsen of intrekken van het loodsbrevet op te dragen aan de leidend ambtenaar van de administratie Waterwegen en Zeewezen en voor te schrijven dat die ambtenaar optreedt op voorstel van het afdelingshoofd van het loodswezen. De voorwaarden waaronder die ambtenaren van de hun opgedragen bevoegdheid gebruik kunnen maken, worden evenwel niet bepaald. Die lacune moet worden opgevuld.

Artikel 6

Dit artikel regelt o.m. de uitreiking van de tijdelijke loodsvergunningen. In tegenstelling tot wat in artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald in verband met de uitreiking van het loodsbrevet, preciseert artikel 6 niet dat de tijdelijke loodsvergunningen worden uitgereikt "in naam van de minister". Zowel in bijlage I (loodsbrevet) als in bijlage II (tijdelijke loodsvergunning) wordt nochtans vermeld dat de bevoegde ambtenaar optreedt "voor de minister". Men schrijve derhalve ook in artikel 6 : "... reikt, in naam van de minister, de tijdelijke loodsvergunningen uit ...".

Een analoge opmerking geldt voor de bepaling van artikel 9, eerste lid, van het ontwerp in verband met het uitreiken van de legitimatiebewijzen.

Artikel 8

Luidens dit artikel "(past) de houder van een tijdelijke loodsvergunning ... bij het loodsen artikel 8 van het decreet toe alsook de artikelen 15 tot en met 19 van het Scheldereglement".

Met die bepaling wordt allicht bedoeld uitvoering te geven aan het voorschrift van artikel 6, § 2, tweede lid, luidens hetwelk "de Vlaamse regering ... in het bijzonder (bepaalt) volgens welke regelen de houders van een ... (tijdelijke loods)vergunning dienen op te treden".

Het toepasselijk verklaren van artikel 8 van het decreet van 19 april 1995 lijkt bezwaarlijk te kunnen worden beschouwd als een adequate uitvoeringsmaatregel van het bedoelde voorschrift van artikel 6, § 2, tweede lid. De voorschriften van dat artikel 8 moeten immers, gelet op de algemene wijze waarop ze in het decreet zijn geformuleerd, worden geacht van toepassing te zijn op de uitvoering van de bedoelde loodstaken, ook zonder een uitdrukkelijke verwijzing in het ontworpen besluit. Bovendien bevat die bepaling geen "regelen" in de zin van artikel 6, § 2, tweede lid. Artikel 8 is immers in wezen een regeling betreffende de onderlinge verhouding tussen de loods en de gezagvoerder op het stuk van de aansprakelijkheid voor de handelingen welke de loods verricht, en niet een regeling omtrent de wijze waarop de houders van een tijdelijke loodsvergunning dienen op te treden.

Wat de verwijzing naar de artikelen 15 tot 19 van het Schelderegelement betreft, moet vooreerst worden opgemerkt dat het Schelderegelement nog niet is bekendgemaakt en dat het beginsel van de rechtszekerheid zich ertegen verzet dat niet bekendgemaakte regels, bij wege van een regeling door verwijzing, van toepassing worden verklaard.

Voorts doet die verwijzing een interpretatieprobleem rijzen, meer bepaald met betrekking tot de vraag of de aldus van toepassing verklaarde regels alleen gelden voor het loodsen op de Schelde en het kanaal Gent-Terneuzen, of ook daarbuiten.

Ten slotte rijst de vraag of niet een analoge regeling als die van artikel 8 van het ontwerp moet worden vastgesteld voor de gebrevetteerde loodsen. Voor die loodsen bevat het decreet van 19 april 1995 weliswaar niet een met artikel 6, § 2, tweede lid, vergelijkbare uitdrukkelijke bepaling, maar de regering kan de vereiste rechtsgrond voor het vaststellen van een dergelijke regeling voor de houders van het loodsbrevet vinden in artikel 6, § 1, tweede lid, van het decreet, gecombineerd met de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke zij ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Tenzij de stellers van het ontwerp ervoor zouden opteren de bedoelde bepalingen van het Scheldereglement in het ontworpen besluit over te nemen - en m.a.w. zouden afzien van de techniek van regeling door verwijzing -, kan de verwijzing naar het Scheldereglement slechts in het ontwerp worden behouden indien de inwerkingtreding van het ontworpen besluit wordt afgestemd op de bekendmaking van het Scheldereglement in het Belgisch Staatsblad. Bovendien zou de redactie van de ontworpen bepaling moeten worden aangepast om het hiervoren vermelde interpretatieprobleem te verhelpen.

Artikel 9

Dit artikel regelt o.m. de intrekking van het legitimatiebewijs dat wordt uitgereikt aan de houder van een loodsbrevet of een tijdelijke loodsvergunning. Het lijkt overbodig om voor die intrekking te voorzien in een afzonderlijke procedure. Het legitimatiebewijs moet immers

logischerwijze het lot volgen van het loodsbrevet of de tijdelijke loodsvergunning. Wanneer dat brevet of die vergunning worden ingetrokken, zal de betrokkene uiteraard zijn legitimatiebewijs dienen in te leveren. De bedoelde bepalingen kunnen derhalve beter uit het ontwerp worden weggelaten.

Bijlage II

De vermelding "Brevet van tijdelijke loodsvergunning van het Vlaamse Gewest" dient, ter wille van de overeenstemming met de bepalingen van hoofdstuk III van het ontwerp, te worden vervangen door "Tijdelijke loodsvergunning van het Vlaamse Gewest".

Bijlagen III en IV

1. Hoewel het legitimatiebewijs bedoeld in bijlage III betrekking heeft op het loodsbrevet en het bewijs bedoeld in bijlage IV op de tijdelijke loodsvergunning, blijkt dat onderscheid niet uit die bijlagen. Ze zijn integendeel identiek. De nodige preciseringen moeten worden aangebracht.

2. Ter wille van de overeenstemming met het bepaalde in artikel 9 van het ontwerp, dienen in beide bijlagen de woorden "Uitgereikt door de directeur-generaal van de administratie Waterwegen en Zeewezen" te worden vervangen door "Uitgereikt door de leidend ambtenaar van de administratie Waterwegen en Zeewezen".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	A. ALEN, H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER