

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.150/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 7 mei 2004 door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap voor Waterwegen en Zeewezen", heeft op 24 mei 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt tot de oprichting, onder de benaming "Agentschap voor Waterwegen en Zeewezen", van een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, in de zin van artikel 6 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet).

Dit agentschap wordt opgericht "voor de uitvoering van het beleid inzake mobiliteit door ervoor te zorgen dat de water- en zeewegen veilig, vlot en aantrekkelijk worden gehouden wat noodzakelijkerwijze resulteert in een betere en grotere mobiliteit". Het agentschap behoort tot het beleidsdomein Mobiliteit.

Voorts worden tal van besluiten gewijzigd, om de bepalingen ervan aan te passen aan de oprichting van het genoemde agentschap.

3.1. Wat de oprichting van het agentschap betreft, vindt het ontworpen besluit een algemene rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Naar luid van die bepaling beschikt iedere gemeenschaps- of gewestregering over een eigen administratie, eigen instellingen en

.../...

eigen personeel. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse regering haar eigen diensten organiseren.

Voorts vindt het ontworpen besluit een specifieke rechtsgrond in de artikelen 6, § 2, en 7, derde lid, van het kaderdecreet. Naar luid van die bepalingen is de Vlaamse regering gemachtigd om intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid op te richten, en om aan de hoofden ervan specifieke delegaties te verlenen.

3.2. Wat de wijziging van bestaande bepalingen betreft, moet de rechtsgrond voor de desbetreffende bepalingen van het ontwerp worden gezocht in de decreetsbepalingen die als rechtsgrond dienen voor de bepalingen waarvan de wijziging wordt beoogd.

Bij wijze van voorbeeld worden hierna enkele bepalingen van het ontwerp vermeld, met de decreetsbepalingen die de rechtsgrond bieden:

- wat de artikelen 17 en 18 van het ontwerp betreft, wordt de rechtsgrond geboden door de artikelen 12 tot 15 en 17 van het decreet van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende de brevetten van havenloods en bootman;
- de artikelen 24 tot 27 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 31, 33 en 34 van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met opmerking 3.1, dient in de aanhef een (nieuw) eerste lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

.../...

5. Het verdient aanbeveling om in het eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) in het bijzonder te verwijzen naar de artikelen 6, § 2, en 7 van het kaderdecreet.

6. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3.2), dienen vervolgens in chronologische volgorde alle decreten, met precisering van de artikelen, te worden vermeld die rechtsgrond bieden voor de wijzigende bepalingen van het ontwerp.

7. Voorts moeten in de aanhef verwijzingen worden opgenomen naar de besluiten die bij het ontworpen besluit zullen worden gewijzigd.

8. Het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid, waarnaar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef, biedt uiteraard geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en wordt erdoor niet gewijzigd of opgeheven. Nu de vermelding ervan ook niet noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, kan dat tweede lid beter worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt, mutatis mutandis, voor het derde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het nog niet genomen besluit van de Vlaamse regering houdende organisatie van de Vlaamse administratie in homogene bevoegdheidsdomeinen.

9. In het vijfde lid van de aanhef kan het nummer (37.150/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

10. De in het zesde lid van de aanhef vermelde considerans is weinigzeggend en in ieder geval niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Dit lid wordt dan ook beter weggelaten.

Artikel 1

11. Het verdient aanbeveling dit artikel op te nemen in een (nieuw) afzonderlijk hoofdstuk met als opschrift "Algemene bepaling". In dat geval vangt Hoofdstuk II aan met artikel 2 en dienen ook de andere hoofdstukken te worden vernummerd.

12. Het decreet van 2 april 2004 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Waterwegen en Zeekanaal, naamloze vennootschap van publiek recht, waarnaar in het ontworpen 5° wordt verwezen, is een decreet dat uitsluitend het decreet van 4 mei 1994 betreffende de naamloze vennootschap Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen wijzigt. Er dient dan ook te worden verwezen naar de relevante bepaling van het genoemde decreet van 4 mei 1994, waarbij ermee rekening dient te worden gehouden dat het opschrift van dit decreet gewijzigd is bij het genoemde decreet van 2 april 2004.

Het ontworpen 5° redigere men dan ook als volgt:

"Waterwegen en Zeekanaal: het agentschap, bedoeld in artikel 3 van het decreet van 4 mei 1994 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Waterwegen en Zeekanaal, naamloze vennootschap van publiek recht."

Artikel 4

13. Om te vermijden dat verkeerdelijk de indruk gewekt zou worden dat de Vlaamse regering aan deze bepaling de bevoegdheid zou ontlelen voor het uitvaardigen

.../...

van de in dit artikel bedoelde politieverordeningen, schrijve men in artikel 4, § 2, tweede volzin, eerste zinsdeel: "Die voorstellen" in plaats van "Die verordeningen".

Artikel 9

14. Om te vermijden dat later uit het oog verloren zou worden dat de Vlaamse regering niet bevoegd is om de draagwijdte van de regel vervat in artikel 9 te wijzigen, zou duidelijk moeten worden aangegeven dat dit artikel niet meer inhoudt dan de bevestiging van een regel van hogere rang. Men schrijve bijvoorbeeld: "Overeenkomstig artikel 6, § 3, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 ...".

Artikel 10

15. Volgens artikel 10, eerste lid, beschikt het agentschap "... over operationele autonomie, doch met dien verstande dat in ieder geval binnen het agentschap twee interne bedrijfseenheden werkzaam zijn waarvan er één is belast met de uitoefening van de taken, vermeld in artikel 4, § 1, 7° en één met de uitoefening van de taken, vermeld in artikel 4, § 1, 8°". Artikel 10, tweede lid, voegt hieraan toe: "De interne bedrijfseenheden maken, met het oog op transparantie, een begroting en rekening op en houden een vermogenscomptabiliteit en -inventaris bij."

De in artikel 4, § 1, 7° en 8°, van het ontwerp, aan het agentschap opgedragen taken, zijn echter door de decreetgever toegewezen aan gewestdiensten met afzonderlijk beheer. Wat de in voormeld artikel 4, § 1, 7°, bedoelde opdracht betreft, voorziet artikel 30, § 1, van het decreet van 30 juni 2000 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2000 in de oprichting van een Dienst met Afzonderlijk Beheer Loodswezen (hierna: DAB Loodswezen), zoals bedoeld in artikel 140 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991. Artikel 30, §§ 2 en 3, van hetzelfde decreet bepaalt dat deze DAB Loodswezen belast is met het loodsen en beloodsen van zeeschepen evenals het verstrekken van hiermee

.../...

gepaard gaande diensten en adviezen, en voor de uitvoering van haar activiteiten over haar eigen inkomsten beschikt en indien noodzakelijk over een jaarlijkse dotatie.

Wat de in voormeld artikel 4, § 1, 8°, bedoelde opdracht betreft, voorziet artikel 36, § 1, van het decreet van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003 in de oprichting van een Dienst met Afzonderlijk Beheer Vloot (hierna: DAB Vloot). Artikel 36, § 2, van hetzelfde decreet belast de DAB Vloot met het beheer en de exploitatie van de Vlaamse vloot aan vaartuigen en het ter beschikking stellen van bedrijfsklare vaartuigen voor de diensten van de Vlaamse regering en voor derden, evenals het verstrekken van diensten en adviezen die met deze bevoegdheden gepaard gaan. Artikel 37 van hetzelfde decreet voorziet in eigen inkomsten voor de DAB Vloot.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling van de regering om per beleidsdomein alle DAB's bij decreet af te schaffen.

Zolang de decreetgever geen beslissing in die zin heeft genomen, blijven de DAB Loodswezen en de DAB Vloot bestaan als diensten met afzonderlijk beheer en blijven de specifieke regels die voor een dergelijke gewestdienst gelden (artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit), verder van kracht ¹.

¹Op grond van artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, zijn de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten, tot aan de inwerkingtreding van een wet die, met toepassing van artikel 50, § 2, van de voornoemde bijzondere wet, de algemene bepalingen vaststelt die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten. De wet bedoeld in artikel 50, § 2, van de bijzondere wet is de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof. Op grond van artikel 17 van de wet van 16 mei 2003 zou deze in werking treden op 1 januari 2004, tenzij de datum van inwerkingtreding door de Koning zou worden uitgesteld. Bij koninklijk besluit van 18 maart 2004 is, wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, de inwerkingtreding van de wet uitgesteld tot 1 januari 2007. Om die reden bepaalt artikel 65, eerste lid, van het decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof, dan ook dat dit decreet pas in werking treedt op 1 januari 2007 (voor

16. Luidens artikel 7, eerste lid, van het kaderdecreet beschikken de intern verzelfstandigde agentschappen over operationele autonomie. In artikel 10, eerste lid, dienen de woorden "in de persoon van het hoofd van het agentschap" dan ook te worden weggelaten.

Artikel 11

17. Ter uitvoering van artikel 7, tweede lid, en artikel 10, § 4, van het kaderdecreet, bepaalt het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid, op eenvormige wijze de delegatie van beslissingsbevoegdheden die aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen wordt verleend.

Artikel 11, § 1, van het ontwerp beperkt zich tot een loutere verwijzing naar het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003. Het voegt niets nieuws toe aan de bestaande rechtsorde, en is daarom overbodig.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 13 van het ontwerp.

18. Gelet op opmerking 17, redigere men de inleidende zin van paragraaf 2 (die het enige lid van artikel 11 wordt) als volgt:

"Aan het hoofd van het agentschap worden de volgende specifieke delegaties verleend:".

Artikel 16

de tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement op 29 april 2004, zie *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-04, nr. 2132/4).

.../...

19. Volgens de nota aan de Vlaamse regering en naar ook de gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd, is het Netwerk Vlaamse Waterwegen een coördinatieorgaan dat zelf geen beslissingen neemt. Het verdient daarom aanbeveling artikel 16, § 3, eerste lid, 3°, van het ontwerp te laten aanvangen met de woorden "het coördineren van het beheer ...".

Artikelen 17 en 18

20. Er wordt verwezen naar opmerking 15 bij artikel 10 van het ontwerp.

21. Wat de voorgestelde wijziging van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1999 betreffende de inning van loodsgelden en andere vergoedingen betreft, moet worden opgemerkt dat in datzelfde artikel ook de woorden "door het afdelingshoofd daartoe aangestelde plaatsvervanger" vervangen moeten worden door de woorden "door dit hoofd daartoe aangestelde plaatsvervanger".

Artikelen 20 en 21

22. Artikel 19 van het ontwerp vervangt in artikel 1, 11°, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1999 betreffende het brevet van havenloods de woorden "administratie: de Administratie Waterwegen en Zeewezen binnen het departement Leefmilieu en Infrastructuur" door de woorden "agentschap: het Agentschap voor Waterwegen en Zeewezen binnen het beleidsdomein Mobiliteit".

Gelet op artikel 19 van het ontwerp, volstaat het in de andere artikelen van het genoemde besluit van 1 juni 1999 de woorden "de administratie" of "de administratie Waterwegen en Zeewezen" te vervangen door de woorden "het agentschap". De artikelen 20 en 21 van het ontwerp dienen in die zin te worden aangepast. Bovendien moeten ook nog andere bepalingen van hetzelfde besluit in dezelfde zin worden aangepast ².

²Zie bijvoorbeeld de artikelen 3, § 1, 5 en 9 van dat besluit van 1 juni 1999.

Artikel 22

23. De wijzigingen die bij artikel 22 worden aangebracht in het aldaar genoemde besluit van 1 juni 1999 tot invoering van het loodsbrevet, de tijdelijke loodsvergunning en het legitimatiebewijs, moeten ook worden doorgevoerd in de bijlagen bij het betreffende besluit.

Artikel 24

24. Men redigere dit artikel als volgt:

"In artikel 1, 1°, van het besluit van 13 juli 2001 (...) worden de woorden «bevoegde afdeling ...» (verder zoals in het ontwerp)."

Artikel 27

25. Men redigere dit artikel als volgt:

"In nota (1) van bijlage I van hetzelfde besluit ... (verder zoals in het ontwerp)."

Bijlagen

26. Elke bijlage dient in fine te worden aangevuld met de gebruikelijke formule "Gezien om te worden gevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering van ...", gevolgd door de handtekeningen zoals die onder het ontworpen besluit voorkomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER