

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.327/1/V
van 17 juli 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 25 juni 2007 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de opleiding, de kwalificatie en de aansprakelijkheid van de personeelsleden die belast zijn met de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen buiten het havengebied en het personeel van het MRCC", heeft 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 er in de eerste plaats toe regels vast te stellen betreffende de opleiding en de kwalificatie van het personeel dat belast is met de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen buiten het havengebied, en van het personeel van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum (artikelen 2 tot 12). Aldus wordt beoogd verder uitvoering te geven aan artikel 9, lid 3, van richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitoring en informatiesysteem voor de scheepvaart en tot intrekking van richtlijn 93/75/EEG van de Raad.

Daarnaast worden in het ontwerp voor ieder ambt de maximale bedragen per schadeverwekkende gebeurtenis bepaald waartoe het betrokken personeelslid gehouden kan zijn, ter vergoeding van de schade die is veroorzaakt door diens grove fout (artikel 13).

Ten slotte voorziet het ontwerp in een overgangsregeling zolang het opleidingscentrum van het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust nog niet erkend en operationeel is, en bevat het een regeling in verband met de erkenning van de kwalificaties van de personeelsleden die in dienst zullen zijn op het ogenblik dat het opleidingscentrum operationeel wordt (artikelen 14 tot 16).

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 4, § 4, en 57, § 2, tweede lid, van het decreet van 16 juni 2006 betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum.

VORMVEREISTEN

4. Het vaststellen van regels betreffende de opleiding, de kwalificatie en de aansprakelijkheid van het personeel moeten krachtens artikel 2, § 1, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, gelezen in samenhang met artikel 3, 1/, en 6/, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1/, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, het voorwerp uitmaken van onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties.

Gevraagd of dit vormvereiste is vervuld heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Het advies van de vakbonden, waarvan sprake in de nota aan de Vlaamse Regering, in het kader van het voorliggende ontwerp van besluit is verstrekt in de vorm van overlegmomenten met de vakbonden. Deze overlegmomenten hebben plaatsgevonden in de vorm van een bijzondere overlegvergadering die doorging op 22 maart 2007 en een *ad hoc* werkgroep Scheepvaartbegeleiding op 18 april 2007. Alle representatieve vakorganisaties waren op deze overlegvergaderingen aanwezig.

Van beide vergaderingen werd er een verslag opgemaakt.

Het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1/, van de wet van 19 december 1974, bepaalt in artikel 3 dat als «grondregelingen in verband met het administratief statuut» vermeld in artikel 2 van de wet van 19 december 1974 worden beschouwd: «6/ de aansprakelijkheid van personeelsleden».

De «grondregelingen» opgesomd in artikel 2 van de wet van 19 december 1974 kunnen niet worden vastgesteld dan na onderhandeling met de representatieve organisaties.

Het ontwerp van Scheepvaartbegeleidingsdecreet is destijds voor onderhandeling voorgelegd aan het Sectorcomité XVIII, voor wat betreft de artikelen 56 en 57 met betrekking tot de aansprakelijkheid van personeelsleden. Art. 13 van het ontwerp van besluit werd binnen het kader van de artikelen 56 en 57 uitgewerkt. Om deze reden werd het niet nodig geacht om het ontwerpbesluit

.../...

aan het Sectorcomité voor te leggen. Het advies heeft bijgevolg niet de vorm van een protocol in het kader van de wet van 19 december 1974."

Met die zienswijze kan niet worden ingestemd.

Wat betreft het vaststellen van regels over de aansprakelijkheid van het personeel, dient te worden opgemerkt dat ook de uitvoeringsmaatregelen dienaangaande het voorwerp moeten uitmaken van onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties. Bijgevolg dient het voorliggende ontwerp aan het bevoegde sectorcomité te worden voorgelegd.

Wat betreft het vaststellen van regels over de opleiding en de kwalificatie van het personeel, blijkt uit het dossier evenmin dat deze aan het bevoegde sectorcomité werden voorgelegd. Ook deze aangelegenheid dient alsnog het voorwerp van een dergelijk overleg uit te maken.

Mocht ten gevolge van die onderhandelingen de voorgelegde tekst nog wijzigingen ondergaan, dan moeten die wijzigingen om advies worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

ALGEMENE OPMERKING

5. In verscheidende bepalingen van het ontwerp worden aan de "competente autoriteit", zijnde het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust ⁽¹⁾, opdrachten van verordenende bevoegdheid verleend.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft er in het verleden al meermaals op gewezen dat het toekennen van een reglementaire bevoegdheid aan instellingen of organen ervan, moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en terzake iedere rechtstreekse

⁽¹⁾ Het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust is een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, opgericht bij het Vlaams ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken (artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust).

parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Als er in het verleden al uitzonderingen op het verbod van delegatie van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen toelaatbaar werden geacht door de Raad van State, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mocht worden uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.

De algemene delegaties verleend bij de artikelen 3, §§ 1 en 2, 4, eerste en derde lid, 6, 9, §§ 1 en 2, 10, tweede lid, 11, 15, § 1, en 16, gaan bijgevolg te ver. De betrokken delegaties kunnen eventueel wel aan de bevoegde minister worden toegekend, maar ook dan moet telkens nader worden aangegeven op grond van welke criteria de minister de hem toegekende bevoegdheden kan uitoefenen.

De delegaties die in de artikelen 3, § 3, en 9, § 3, aan respectievelijk de VBS-autoriteit en het hoofd van het MRCC-SAR-kuststation worden verleend, lijken daarentegen louter technische kwesties te betreffen met een beperkte draagwijdte. Ze lijken dus aanvaardbaar te zijn.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. De aanhef zal moeten worden aangevuld met een verwijzing naar de nog te vervullen pleegvorm betreffende de onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties.

7. Het derde en het vierde lid van de aanhef dienen onderling van plaats te wisselen.

8. In het derde lid van de aanhef dient de verwijzing naar advies 38.901/3 te worden weggelaten, aangezien dit het advies is dat de Raad van State heeft gegeven over het ontwerp dat heeft geleid tot het voornoemde decreet 16 juni 2006.

Er dien dan ook enkel te worden verwezen naar het huidige advies, over het thans voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.

Artikel 1

9. In artikel 1 worden veelvuldig Engelse afkortingen van de Engelse benamingen van internationale organisaties of begrippen gebruikt ⁽²⁾.

Indien van die organisaties of van die begrippen geen officiële Nederlandse benaming bestaat, verdient het aanbeveling eerst de Engelse benaming te vermelden, gevolgd door een vertaling ervan in het Nederlands. Bij wijze van voorbeeld:

"7/ IALA: International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities; in het Nederlands: Internationale Associatie voor Autoriteiten voor Maritieme Navigatiehulpmiddelen en Vuurtorens".

⁽²⁾ Zie artikel 1, 7/, waar "IALA" de afkorting is van "International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities", artikel 1, 14/, waar "IMO" de afkorting is van "International Maritime Organisation", en artikel 1, 15/, waar "IAMSAR-Manual" de afkorting is van "International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual".

Artikel 4

10. Luidens artikel 4, eerste lid, tweede volzin, kan de competente autoriteit de basis-VBS-certificaten en de vermeldingen in het VBS-certificatenlogboek van de opleidingscentra die niet erkend zijn door IALA, op individuele basis, geheel of gedeeltelijk, aanvaarden, als de persoon in kwestie aan "de opleidingsvoorwaarden van de competente autoriteit" voldoet.

Het is niet duidelijk welke "opleidingsvoorwaarden van de competente autoriteit" hier worden bedoeld. Zijn dit de voorwaarden waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 3, § 2, 1/?

De ontworpen bepaling dient op dit punt te worden gepreciseerd.

Artikel 14

11. Artikel 14 bevat een overgangsregeling voor de opleidingen, bijscholingen en herhalingstrainingen voor VBS en MRCC, zolang het opleidingscentrum van het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust nog niet erkend en operationeel is. In afwachting hiervan zullen die opleidingen, bijscholingen en herhalingstrainingen namelijk verlopen "volgens het huidige systeem".

Hierover om toelichting verzocht, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Op het ogenblik bestaat er geen regelgeving met betrekking tot dit «huidige systeem». Het huidige systeem is gebaseerd op interne afspraken binnen het Agentschap. Deze interne afspraken zijn op het ogenblik reeds gebaseerd op de aanbevelingen en richtsnoeren van de internationale organisaties IMO en IALA.

Op basis van de richtlijn 2002/59/EG is het echter noodzakelijk om de nodige «interne afspraken» in regelgeving om te zetten en zo de opleiding en kwalificatie van het personeel te garanderen."

De Raad van State dient vast te stellen dat de ontworpen overgangsregeling, die erin bestaat enkel te verwijzen naar "het huidige systeem", nietszeggend en juridisch

.../...

betekenisloos is. Het "huidige systeem" dient immers in het ontwerp zelf, eventueel bij delegatie door de bevoegde minister, te worden geëxpliciteerd.

Artikelen 15 en 16

12. De artikelen 15 en 16 bevatten een overgangsregeling betreffende de erkenning van de kwalificaties van de personeelsleden die in dienst zullen zijn op het ogenblik dat het opleidingscentrum operationeel wordt.

Of die ontworpen overgangsregeling een volledige toepassing verzekert van het voorschrift van artikel 9, lid 3, van de voornoemde richtlijn 2002/59/EG, namelijk dat de verkeersbegeleidingsdiensten en de scheepsrouteringssystemen dienen te beschikken over "voldoende en naar behoren gekwalificeerd" personeel, kan de Raad van State niet beoordelen, bij ontstentenis van een voldoende inzicht in de relevante feitelijke gegevens.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	B. SEUTIN, Ch. BAMPS,	staatsraden,
de Heer	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS