RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.358/3
van 28 april 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de loodsbestelling aan de loodsdienst bij aankomst en vertrek van vaartuigen die onderworpen zijn aan de verplichting om gebruik te maken van het gewone loodsen of van het loodsen op afstand’

Op 31 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de loodsbestelling aan de loodsdienst bij aankomst en vertrek van vaartuigen die onderworpen zijn aan de verplichting om gebruik te maken van het gewone loodsen of van het loodsen op afstand’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 april 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Thomas MAES, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 april 2015.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de loodsbestelling aan de loodsdienst bij aankomst en vertrek van vaartuigen te regelen. Er wordt mee beoogd om voor de scheepvaart naar en vanuit de Vlaamse kusthavens in een loodsbestelregeling te voorzien die dezelfde is als de loodsbestelregeling voor de scheepvaart naar en vanuit de Scheldehavens, zoals bepaald in het 'Besluit loodsbestelregeling Schelderegelement 2013' van 19 september 2013,[1] dat de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart heeft genomen op grond van het verdrag van 21 december 2005 tussen het Vlaamse Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden 'inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied'.[2]

3.1. Het ontworpen besluit vindt, onder voorbehoud van hetgeen *sub* 3.2 wordt vermeld, rechtsgrond in artikel 9 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 boot[s]man en diepzeeloods'. Bij die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de wijze, de vorm en de termijn te bepalen van de loodsbestelling aan de loodsdienst bij aankomst en vertrek.

3.2. Artikel 5, tweede zin, en artikel 12, eerste lid, tweede zin, van het ontworpen besluit bepalen dat vanaf het moment dat de loodsbestelling actief wordt, de loodsdienst de nodige acties neemt om de loods op het gewenste tijdstip en op de gewenste plaats aan boord van het vaartuig te brengen. Artikel 7 van het ontworpen besluit bevat een regeling voor het geval het aan boord gaan van de loods wordt uitgesteld wegens congestie of toelatingsbeleid. Hoofdstuk 4 van het ontworpen besluit, dat de artikelen 17 en 18 omvat, heeft betrekking op de volgorde van het beloodsen van de vaartuigen (artikel 17) en voorziet in een voorrangsregeling voor bepaalde categorieën van vaartuigen (artikel 18).

De aldus geregelde aangelegenheden vallen buiten de machtiging die aan de Vlaamse Regering wordt verleend bij het voormelde artikel 9 van het decreet van 19 april 1995, die immers enkel betrekking heeft op het bepalen van de wijze, de vorm en de termijn voor de

---

[1] *BS* 24 oktober 2013.

[2] Goedgekeurd bij het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 9 maart 2007 'houdende instemming met het verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven, ondertekend in Middelburg op 21 december 2005, het verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, en de bijlagen A, B, C, D en E, ondertekend in Middelburg op 21 december 2005, het verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied, ondertekend in Middelburg op 21 december 2005, en het verdrag tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest enerzijds en het Koninkrijk der Nederlanden, anderzijds inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium, ondertekend in Middelburg op 21 december 2005' (*BS* 12 september 2008).

loodsbestelling aan de loodsdienst, en niet op het regelen van de loodsactiviteiten zelf. Derhalve vinden de artikelen 5, tweede zin, 7, 12, eerste lid, tweede zin, 17 en 18 van het ontwerp geen rechtsgrond in artikel 9 van het decreet van 19 april 1995.

Voor de voormelde bepalingen kan evenwel worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering put uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met de artikelen 5 tot 8 van het decreet van 19 april 1995, die de organisatie van de loodsdienst regelen, voorzien in een stelsel van verscherpte loodsplicht en de wijze bepalen waarop de loodsen hun loodstaken uitvoeren.

Indien de stellers van het ontwerp van die rechtsgrond gebruik wensen te maken om de artikelen 5, tweede zin, 7, 12, eerste lid, tweede zin, 17 en 18 van het ontwerp te behouden, dient de aanhef van het ontworpen besluit te worden aangevuld met een verwijzing naar het voormelde artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en naar de artikelen 5 tot 8 van het decreet van 19 april 1995.

ALGEMENE OPMERKING

4. Volgens de brief waarbij de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn de Raad van State om advies verzoekt, strekt het ontworpen besluit ertoe om, voor de scheepvaart naar en vanuit de Vlaamse kusthavens, in een loodsbestelregeling te voorzien die dezelfde is als de loodsbestelregeling voor de scheepvaart naar en vanuit de Scheldehavens, zoals bepaald in het ‘Besluit loodsbestelregeling Schelderegelement 2013’. De minister gaat er ogenschijnlijk vanuit dat het toepassingsgebied van het ontworpen besluit beperkt is tot de Vlaamse kusthavens.

In het advies van de Inspectie van Financiën, daarentegen, lijkt te worden aangenomen dat het ontworpen besluit ertoe strekt het ‘Besluit loodsbestelregeling Schelderegelement 2013’ om te zetten in de Belgische rechtsorde, en dit zowel wat de Scheldehavens als wat de kusthavens betreft. De Inspectie van Financiën overweegt met name:

> “[D]e Permanente Commissie [heeft] een nieuw besluit Loodsbestelregeling Schelderegelement vastgesteld en uitgevaardigd dat o.m. de loodsplicht en alles wat daarmee verband houdt voor de scheepvaart naar en vanuit de Scheldehavens regelt.
>
> *Voorgelegd ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering vormt de ‘vertaling’ van dit laatste.*
>
> Vermits die nieuwe planningsprocedures ook zullen toegepast worden voor de scheepvaart naar en vanuit de Vlaamse kusthavens geldt in uitvoering van artikel 9 van het decreet van 19 april 1995 (...) onderhavig besluit van de Vlaamse Regering *evenzeer* m.b.t. de Vlaamse kusthavens.”

Volgens de toelichting van de gemachtigde zou het ontworpen besluit niet van toepassing zijn op de loodsbestelregeling voor de scheepvaart naar en vanuit de Scheldehavens, die onder het toepassingsgebied van het ‘Besluit loodsbestelregeling Schelderegelement 2013’ vallen. Het toepassingsgebied van het ontworpen besluit zou derhalve beperkt zijn tot de loodsbestelregeling voor de scheepvaart naar en vanuit de Vlaamse kusthavens.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat het ontworpen besluit en de bijlagen erbij verwijzingen bevatten naar havens die onder het toepassingsgebied van het ‘Besluit loodsbestelregeling Scheldereglement 2013’ vallen (zie artikel 1, 3°, van het ontwerp; bijlage 1, 1° en 2°; bijlage 2, 1° en 2°). Ook wordt in artikel 1, 7°, in het opschrift van hoofdstuk 3, in artikel 11, derde lid, en in artikel 14, eerste lid, van het ontworpen besluit, gewag gemaakt van “Vlaamse havens”, en in artikel 19 van “een Vlaamse haven”, zonder dat wordt gepreciseerd over welke haven of havens het gaat.

Vermits het de bedoeling is het toepassingsgebied van het ontworpen besluit te beperken tot de loodsbestelregeling naar en vanuit de Vlaamse kusthavens, moeten de verwijzingen in het ontworpen besluit en in de bijlagen erbij naar de havens die onder het toepassingsgebied van het ‘Besluit loodsbestelregeling Scheldereglement 2013’ vallen, worden weggelaten,[3] dient nader te worden gepreciseerd wat met “Vlaamse havens” wordt bedoeld, en dient een uitdrukkelijke bepaling omtrent het toepassingsgebied van het ontworpen besluit te worden opgenomen in het dispositief ervan.[4]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Volgens het opschrift van het ontworpen besluit regelt het de loodsbestelling van “vaartuigen die onderworpen zijn aan de verplichting om gebruik te maken van het gewone loodsen of van het loodsen op afstand”. De artikelen 3 en 11 van het ontwerp zijn evenwel ook van toepassing “als de kapitein onverplicht gebruik wenst te maken van de diensten van een loods”.[5] Het opschrift moet hieraan worden aangepast.

Aanhef

6. In het vijfde lid van de aanhef wordt ten onrechte verwezen naar “artikel 84, [§ 1,] eerste lid, 1°,” van de wetten op de Raad van State. Het advies van de Raad van State wordt immers gegeven met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, *2°*, van die wetten.

Artikel 1

7. In artikel 1 van het ontwerp dient eveneens te worden bepaald wat wordt verstaan onder de afkorting “RTD”, die wordt gebruikt in de artikelen 11, vierde en vijfde lid, en 16, tweede lid, van het ontwerp.

---

[3] In het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2002 ‘betreffende de melding van aankomst en vertrek van vaartuigen onderworpen aan de verplichting van het gewone loodsen of loodsen op afstand gebruik te maken’ wordt bijvoorbeeld in de bijlagen erbij enkel verwezen naar de havens van Oostende, Zeebrugge en Nieuwpoort.

[4] In dezelfde zin adv.RvS nr. 27.963/3 van 24 november 1998 over een ontwerp dat geleid heeft tot het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2002.

[5] Zie artikel 3, vijfde lid, en artikel 11, zevende lid, van het ontwerp.

Artikel 3

7. In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp hernemen de woorden “of het vaartuig met of zonder loods, of gedeeltelijk met een loods opvaart” de omschrijving van het begrip “loods gewenst” in artikel 2, 6°, van het ontworpen besluit. Ze zijn derhalve overbodig. Deze bepaling zou beter als volgt luiden:

“Binnen dezelfde tijdspanne als vermeld in het eerste lid, geeft de agent de ‘loods gewenst’ status aan.”

Dezelfde opmerking moet worden gemaakt wat artikel 11, tweede lid, van het ontwerp betreft.

Artikel 14

8. In zoverre artikel 14, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de agent van de aankomsthaven het opvaarttype opgeeft, waarbij hij de keuze heeft tussen de drie opvaarttypes vermeld in het eerste lid, herneemt het een regel die reeds vervat is in het eerste lid van dat artikel. In tegenstelling tot hetgeen het woord “daarnaast” laat uitschijnen, gaat het derhalve niet om een bijkomende rechtsregel, bovenop hetgeen in het eerste lid is bepaald. Bijgevolg moet dit woord worden weggelaten en moet de eerste zin van het tweede lid van dat artikel als volgt luiden:

“De agent van de aankomsthaven geeft het opvaarttype op, zowel voor geloodste als ongeloodste vaart.”

Beter nog ware het om de elementen van het tweede lid die thans nog niet in het eerste lid zijn vervat, namelijk dat de verplichting een opvaarttype op te geven zowel voor de geloodste als voor de ongeloodste vaart geldt en dat maar één opvaarttype actief kan zijn, in het eerste lid op te nemen en het tweede lid weg te laten.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT