



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.960/3
van 14 maart 2016

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende het
elektronisch berichtenverkeer in het kader van het
Scheepvaartbegeleidingsdecreet’

Op 12 februari 2016 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 ministerieel besluit ‘betreffende het elektronisch berichtenverkeer in het kader van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 maart 2016.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Overeenkomstig 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 zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad’, werd SafeSeaNet opgericht, een systeem voor de uitwisseling van maritieme informatie van de Europese Unie. In het licht van de opgedane ervaring en de technische vooruitgang worden bij richtlijn 2014/100/EU van de Commissie van 28 oktober 2014 ‘tot wijziging van Richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart’ de beheersbeginselen en de taken van SafeSeaNet aangepast.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de omzetting van richtlijn 2014/100/EU (artikel 1 van het ontwerp). De nationaal bevoegde autoriteit en de lokaal bevoegde autoriteit – begrippen die worden gedefinieerd in artikel 2 van het ontwerp – worden belast met de ontvangst, de opslag, de opvraging en de uitwisseling van informatie voor de maritieme veiligheid, de veiligheid in de haven en op zee, de bescherming van het maritieme milieu, en de efficiëntie van de scheepvaart en het vervoer op zee (artikel 3). Het ontwerp bepaalt waarvoor die autoriteiten minstens dienen te zorgen in het kader van die opdracht (artikelen 4 en 5), evenals de syntax en de procedures waarvan gebruik dient te worden gemaakt door het elektronisch berichtenverkeer (artikel 6). Er wordt bepaald op welke wijze de functioneringsvereisten en de procedures worden uitgewerkt die gelden voor de onderdelen van SafeSeaNet die berusten bij de nationaal bevoegde autoriteit (artikel 7). Eveneens worden het gebruik van de in SafeSeaNet ingevoerde informatie (artikel 8) en de aanlevering aan de nationaal bevoegde autoriteit van de informatie over de verleende vrijstellingen (artikel 9) geregeld.

Ten slotte wordt het ministerieel besluit van 15 juli 2011 ‘betreffende het elektronisch berichtenverkeer in het kader van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet’ opgeheven (artikel 10).

RECHTSGROND

3. Luidens de aanhef ervan, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2007 ‘betreffende het centraal beheersysteem in het kader van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet’ en in artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007 ‘betreffende de begeleiding van de scheepvaart’.

Hieromtrent dient het volgende te worden opgemerkt.

3.1.1. Luidens artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007 maakt het elektronisch berichtenverkeer “vermeld in de afdelingen I en II”¹ van dat besluit, gebruik van de syntax en de procedures bepaald door de Vlaamse minister bevoegd voor de havens (hierna: de minister).

Die bepaling biedt rechtsgrond voor artikel 6 van het ontworpen besluit, in zoverre door die bepaling de syntax en procedures worden bepaald waarvan gebruik dient te worden gemaakt door het elektronisch berichtenverkeer vermeld in het voormelde artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007.

3.1.2. Van de in artikel 6 van het ontworpen besluit bepaalde syntax en procedure dient evenwel eveneens gebruik te worden gemaakt door “het elektronisch berichtenverkeer betreffende de meldingen vermeld in artikel 5, 1°, van [het te nemen] besluit”. Het gaat om:

“a) de reisvooraanmeldingen aan de havens van alle scheepsreizen naar en vanuit de haven;

b) de meldingen over gevaarlijke of verontreinigende stoffen en de details over de gevaarlijke of verontreinigende stoffen;

c) de meldingen over scheepsafval en ladingresiduen, overeenkomstig artikel 12, lid 3, van de Havenontvangstfaciliteitenrichtlijn;

d) de meldingen inzake verontreinigingsdelicten, overeenkomstig artikel 10, van de richtlijn Verontreiniging vanaf Schepen;

e) de meldingen over de werkelijke aankomsttijd en de werkelijke vertrektijd van elk schip dat zijn haven of ankerplaats aandoet, en een identificatiecode van de haven in kwestie, overeenkomstig artikel 24, van de Havenstaatcontrole richtlijn;

f) op basis van het recht van de Europese Unie voorgeschreven meldingsverplichting, overeenkomstig artikel 6, van de FALrichtlijn;

g) de veiligheidsinlichtingen vóór het aandoen van de haven, overeenkomstig verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten”.

De in artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007 bepaalde machtiging is beperkt tot het bepalen van de syntax en de procedure waarvan “het elektronisch berichtenverkeer, vermeld in de afdelingen I en II,” gebruik maakt. In zoverre de meldingen vermeld in artikel 5, 1°, van het te nemen besluit overeenstemmen met mededelingen die moeten worden gedaan op grond van de algemene meldingsplicht of de meldingsplicht bij gevaarlijke of verontreinigende stoffen, waarin de afdelingen 1/1 en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007 voorzien, hetgeen bijvoorbeeld het geval lijkt te zijn voor de hierboven aangehaalde punten a), b) en e), kan voor dit onderdeel van artikel 6 eveneens rechtsgrond worden gevonden in het voormelde artikel 15. Dit gaat evenwel niet op wanneer die meldingen niet onder de voormelde meldingsplichten vallen. In die mate gaat artikel 6 van het

¹ Artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007 dient te worden aangepast aan het gegeven dat afdeling I van hoofdstuk V van dat besluit werd vernummerd tot afdeling 1/1 bij artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 ‘tot wijziging van verscheidene besluiten bij het Scheepvaartbegeleidingsdecreet’.

ontwerp de door artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007 geboden rechtsgrond te buiten.

3.2.1. Gevraagd naar de rechtsgrond voor de overige bepalingen van het ontworpen besluit, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Door Richtlijn 2014/100/EU wordt Bijlage III bij de Richtlijn 2002/59/EG vervangen door de tekst in bijlage gevoegd bij de eerst vermelde Richtlijn.

Deze bijlage betreft de algemene opzet en architectuur van SafeSeaNet in het algemeen en de verantwoordelijkheden van het Nationale SafeSeaNet-systeem in het bijzonder.

Hoewel de formulering van artikel 6 een andere indruk kan wekken, maakt de volledige architectuur, met inbegrip van de beschreven verantwoordelijkheden en het beheer, de exploitatie, de ontwikkeling en het onderhoud, overeenkomstig de capaciteitsvereisten en de procedures zoals beschreven in het “Interface and Functionalities Control Document”, evenals de regels inzake het uitwisselen en delen van gegevens en de beveiligings- en toegangsrechten deel uit van de “syntax en procedures” van SafeSeaNet.

Artikel 15 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007 betreffende de begeleiding van de scheepvaart vormt de rechtsgrond voor de meeste bepalingen opgenomen in het ontwerp van Ministerieel Besluit, ter omzetting van de gewijzigde Bijlage III.

Daarnaast dienen inderdaad ook nog artikel 10, artikel 10, §1, i), artikel 10/1, artikel 10/2, artikel 11, artikel 13, en artikel 14, van hetzelfde Besluit te worden vermeld, evenals artikel 16 wat de vrijstellingen betreft (zie verder opmerking 18).

Artikel 2 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2007 betreffende het centraal beheersysteem in het kader van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet was al opgenomen als rechtsgrond.”

3.2.2. Artikel 13, alinea 4, van richtlijn 2002/59/EG bepaalt dat het elektronisch berichtenverkeer gebruik maakt van “de syntax en de procedures als bedoeld in bijlage III” van die richtlijn. Die bijlage werd vervangen bij richtlijn 2014/100/EU, tot omzetting waarvan het ontworpen besluit strekt.

Hieruit kan evenwel niet worden afgeleid dat hetgeen thans wordt bepaald in bijlage III van richtlijn 2002/59/EG, zoals vervangen bij richtlijn 2014/100/EU, deel uitmaakt van de syntax en de procedures in de zin van artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007. Dat zou er immers op neerkomen dat de omvang van die machtiging niet door de Vlaamse Regering wordt bepaald, maar door de inhoud die de Commissie geeft aan bijlage III van richtlijn 2002/59/EG.² Uit het voormelde artikel 15 kan niet worden afgeleid dat dit de

² Zo was bijlage III in zijn oorspronkelijk versie beperkt tot het volgende:

“1. De lidstaten moeten de nodige infrastructuur ontwikkelen en in stand houden om verzending, ontvangst en conversie van gegevens mogelijk te maken tussen systemen die gebruikmaken van de XML- of EDIFACT-syntax, gebaseerd op internet- of X.400-communicatievoorzieningen.

2. De Commissie moet, in overleg met de lidstaten, een Interface Control Document opstellen en bijhouden, waarin de systeemfaciliteiten en met name het berichtscenario, de berichtfuncties en het verband tussen de berichten worden omschreven. De gegevens over de tijdsduur en de prestaties van het berichtenverkeer moeten uitvoerig worden omschreven, alsook de voor de gegevensuitwisseling gebruikte protocollen en parameters. Het Interface Control

bedoeling zou zijn. Bovendien zou dit ertoe kunnen leiden dat de delegatie aan de minister niet beperkt blijft tot het regelen van aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard.

Bij gebrek aan een nadere omschrijving of verwijzing, dienen de woorden “syntax en procedures” in artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007 te worden begrepen in hun normale betekenis. De door de minister te bepalen syntax en procedures zijn derhalve beperkt tot de regels die bepalen welke tekens of combinatie van tekens bij het elektronisch berichtenverkeer mogen of moeten worden gebruikt teneinde tot een coherent gestructureerd bericht te komen en de procedures die hierbij moeten worden gehanteerd. Die syntax en procedures worden in artikel 6 van het ontwerp bepaald.

De overige artikelen van het ontwerp kunnen daarentegen niet worden geacht de syntax en de procedures van het elektronisch berichtenverkeer vermeld in artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007 te regelen.

3.2.3. Artikel 5 van het ontwerp zou, volgens de gemachtigde, eveneens rechtsgrond vinden in “artikel 10, artikel 10, § 1, i), artikel 10/1, artikel 10/2, artikel 11, artikel 13, en artikel 14” van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007.

Bij de artikelen 10, § 1, tweede lid, i), 11, § 1, derde lid, 1°, i), en 13, § 1, 1°, h), van het voormelde besluit wordt de minister gemachtigd om in voorkomend geval “andere gegevens” te bepalen die de exploitant, de scheepsagent of de gezagvoerder van een vaartuig dient mee te delen aan de havenkapiteinsdienst of aan de dienst, vermeld in artikel 2, § 1, 1°, van het besluit. Artikel 5 van het ontwerp voorziet evenwel niet in een informatieplicht in hoofde van de exploitant, de scheepsagent of de gezagvoerder, maar strekt tot het opleggen van verplichtingen aan de lokale bevoegde autoriteit.

Voor het overige bevatten de artikelen 10, 11 en 13 geen machtiging aan de minister. Hetzelfde geldt wat de artikelen 10/1, 10/2 en 14, van hetzelfde besluit betreft.

De artikelen 10, 10/1, 10/2, 11, 13, en 14 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007 kunnen derhalve geen rechtsgrond bieden voor artikel 5 of voor enige andere bepaling van het ontwerp.

3.2.4. Artikel 9 van het ontwerp van het ontwerp zou, volgens de gemachtigde, eveneens rechtsgrond vinden in artikel 16 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007.

Het voormelde artikel 9 bepaalt dat de diensten die zijn aangewezen om vrijstellingen te verlenen, zorgen voor de tijdige, volledige en correcte aanlevering aan de

Document dient voorts de gegevensinhoud van de vereiste berichtfuncties te specificeren en de berichten te beschrijven.

3. Deze procedures en infrastructuur dienen, waar praktisch mogelijk, de verplichtingen inzake melding en gegevensuitwisseling te omvatten die voortvloeien uit andere richtlijnen, zoals Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (1).

(1) PB L 332 van 28.12.2000, blz. 81.”

nationaal bevoegde autoriteit van de informatie over de vrijstellingen “bij voorkeur op elektronische wijze door middel van het centraal beheersysteem van de SSN NCA”.

Bij artikel 16, § 2, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007 wordt de minister gemachtigd om de syntax en de procedure te bepalen waarvan het elektronisch berichtenverkeer gebruik maakt.

Uit die bepaling kan worden opgemaakt dat de door de minister te bepalen syntax en procedures het elektronisch berichtenverkeer betreft tussen een maatschappij die een lijndienst uitbaat, die om een vrijstelling verzoekt, en “de dienst, vermeld in artikel 2, § 1, 1^o”, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007, zijnde de door de minister aangewezen dienst voor “de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen buiten het havengebied, volgens artikel 4, § 1, 1^o, 2^o en 3^o, van het decreet”. Uit artikel 2 van het besluit van 14 september 2007 vloeit voort dat diezelfde dienst optreedt als beheerder van het centraal beheersysteem en als nationaal bevoegde autoriteit.

Gevraagd waarom wordt bepaald dat de diensten die zijn aangewezen om vrijstellingen te verlenen, de nationaal bevoegde autoriteit de informatie over die vrijstellingen aanleveren, terwijl het om dezelfde dienst lijkt te gaan, heeft de gemachtigde geantwoord dat “er ook andere instanties zijn die in sommige gevallen vrijstellingen kunnen verlenen. In dat geval is de dienst die de vrijstelling aflevert niet dezelfde als de dienst die optreedt als beheerder van het centraal systeem”. Bij wijze van voorbeeld wijst hij erop dat “OVAM vrijstellingen [kan] verlenen met betrekking tot de afgifte van scheepsafval (‘waste’)” en dat “de FOD Mobiliteit vrijstelling [kan] verlenen met betrekking tot ISPS”.

De in artikel 16, § 2, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007 vervatte machtiging betreft evenwel niet de aanlevering van informatie door de voormelde diensten die vrijstellingen verlenen aan de nationaal bevoegde autoriteit, maar wel het elektronisch berichtenverkeer tussen een maatschappij die een lijndienst uitbaat, die om een vrijstelling verzoekt, en de door de minister aangewezen dienst voor de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen buiten het havengebied, die de vrijstelling verleent. Bovendien blijkt uit het ontworpen artikel 9 dat de aanlevering van informatie door de voormelde diensten die vrijstellingen verlenen, aan de nationaal bevoegde autoriteit weliswaar bij voorkeur, maar niet noodzakelijkerwijs, op elektronische wijze dient te geschieden, zodanig dat moeilijk kan worden voorgehouden dat die bepaling ertoe strekt de syntax en de procedure te bepalen waarvan het elektronisch berichtenverkeer gebruik maakt.

Artikel 16 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007 kan derhalve geen rechtsgrond bieden voor artikel 16 of enige andere bepaling van het ontwerp.

3.2.5. De artikelen 4 en 9 van het ontwerp zouden, volgens de gemachtigde, eveneens rechtsgrond vinden in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2007.

Luidens het eerste lid van die bepaling treedt de “door de minister aangewezen dienst, bevoegd voor de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen buiten de haven, vermeld in artikel 4, § 1, 1^o, 2^o en 3^o, 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' op als beheerder van het centraal beheerssysteem, vermeld in de artikelen 13 en 14 van hetzelfde decreet.

Uit die bepaling kan enkel worden afgeleid dat de dienst die de minister aanwijst voor de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen buiten het havengebied, optreedt als beheerder van het centraal beheerssysteem. Ze bevat geen andere machtiging dan degene die reeds in artikel 2, § 1, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007 is vervat om de dienst voor de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen buiten het havengebied aan te wijzen.³

Artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2007 kan derhalve geen rechtsgrond bieden voor de artikelen 4 en 9 of enige andere bepaling van het ontwerp.

3.2.6. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet ook geen andere bepaling waarin rechtsgrond zou kunnen worden gevonden voor die bepalingen van het ontwerp.

3.3.1. Er dient te worden besloten dat, onder voorbehoud van hetgeen is opgemerkt *sub* 3.1.2, er enkel een rechtsgrond voorhanden is voor artikel 6 van het ontworpen besluit, namelijk artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2007. Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in de artikelen 9 tot 11 van het decreet van 16 juni 2006.

3.3.2. Het ontbeert de overige bepalingen van het besluit aan rechtsgrond. Zonder voorafgaande machtiging aan de minister kunnen die bepalingen geen doorgang vinden. Aangezien een rechtsgrond ervoor ontbreekt, zijn ze niet verder onderzocht en zullen ze, net zoals het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering om in een dergelijke rechtsgrond te voorzien, opnieuw voor advies aan de Raad van State moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. In het eerste lid van de aanhef dient enkel te worden verwezen naar de artikelen 9 tot 11 van het decreet van 16 juni 2006, niet naar de artikelen 12, 13, 14 en 34 van dat decreet.

4.2. Vermits artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2007 geen rechtsgrond biedt voor het ontwerp (opmerking 3.2.5), dient het tweede lid van de aanhef te worden weggelaten.

4.3. Het laatste lid van de aanhef dient als volgt te luiden:

³ Die bepaling luidt: "De minister onder wiens bevoegdheid de scheepvaartbegeleiding valt, wijst binnen zijn beleidsdomein de diensten aan die bevoegd zijn voor:

1° de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen buiten het havengebied, volgens artikel 4, § 1, 1°, 2° en 3°, van het decreet;"

“Gelet op advies 58.960/3 van de Raad van State, gegeven op 14 maart 2016, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,”.

Artikel 2

5.1. De eerste keer dat een afkorting wordt gebruikt, dient te worden vermeld waarvoor ze staat. Dit is met name het geval voor de afkorting “RIS” in artikel 2, 4°, van het ontwerp. Ter omschrijving van dat begrip dient bovendien te worden verwezen naar artikel 3, 2°, in plaats van naar artikel 3, 1°, van het decreet van 19 december 2008 ‘betreffende de River Information Services op de binnenwateren’.

5.2. In artikel 2, 5° en 6°, van het ontwerp dient geen melding te worden gemaakt van het gegeven dat bijlage III bij richtlijn 2002/59/EG werd vervangen bij richtlijn 2014/100/EU. Bovendien kan de tweede zin van artikel 2, 5°, van het ontwerp, die beperkt blijft tot het hernemen van het tweede lid van punt 2.3 van bijlage III bij richtlijn 2002/59/EG, worden weggelaten.

Artikel 6

6.1. In artikel 6, 1°, van het ontwerp dient geen melding te worden gemaakt van het gegeven dat bijlage III bij richtlijn 2002/59/EG werd vervangen bij richtlijn 2014/100/EU.

6.2. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, stelt de gemachtigde voor om artikel 6, 3°, als volgt te verduidelijken:

“alle elektronische berichten en gegevens die overeenkomstig de richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van richtlijn 93/75/EEG van de Raad en alle elektronische berichten en gegevens die overeenkomstig het desbetreffende recht van de Unie, waaronder die in het kader van de meldingen vermeld in artikel 5, eerste lid, 1° van dit besluit worden uitgewisseld of gedeeld, worden via SafeSeaNet verstuurd, door middel van de nodige interfaces voor de automatische doorgifte van data via elektronische weg naar SafeSeaNet”.

Onder voorbehoud van hetgeen is opgemerkt *sub* 3.1.2 wat de meldingen vermeld in artikel 5, eerste lid, 1°, van het ontworpen besluit betreft, kan hiermee worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT