



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.652/3
van 19 juni 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 tot vaststelling van de tarieven van het loodsgeld, de loodsvergoedingen voor loodsverrichtingen in de loodsvaarwateren en andere kosten’

Op 17 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 tot vaststelling van de tarieven van het loodsgeld, de loodsvergoedingen voor loodsverrichtingen in de loodsvaarwateren en andere kosten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Johan PAS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juni 2023.

*

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. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 ‘tot vaststelling van de tarieven van het loodsgeld, de loodsvergoedingen voor loodsverrichtingen in de loodsvaarwateren en andere kosten’.

Zo worden een aantal definities in dat besluit gewijzigd of vervangen (artikel 1) en wordt de mogelijkheid uitgebreid om aanpassingen van de factuur te vragen (artikel 2). De bepalingen van de plaats waar de loodsgelden en loodsvergoedingen moeten worden betaald, worden geschrapt (artikel 3) en de regeling van de loodsgelden voor gesleepte vaartuigen en bijzondere of buitennormale transporten wordt gewijzigd (artikel 4). De retributie voor de houders van een verklaring van vrijstelling wordt verhoogd (artikel 5) en er wordt in een gelijkaardige retributie voorzien voor vaartuigen of gezagvoerders met een ontheffing (artikel 6).

Voorts worden een aantal loodsvergoedingen gewijzigd (artikelen 7 en 8) en de vergoeding die is verschuldigd wanneer een derde gebruikmaakt van de expertise van een loods binnen de standplaats, wordt op 300 euro gebracht (artikelen 9 en 10). De mogelijkheid dat exploitanten reisgebonden elektronische berichten ontvangen, wordt kosteloos (artikel 11). Ten slotte wordt de regeling van de bunker adjustment factor (artikel 12) en van de indexering van de loodsgelden en de loodsvergoedingen (artikel 13) gewijzigd en worden de bijlagen 1 en 2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 vervangen (artikel 14).

Het te nemen besluit treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen die ingaat op de dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 15).

BEVOEGDHEID

3. In het ontworpen artikel 2, zesde en zevende lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 (artikel 2 van het ontwerp) wordt de termijn bepaald waarin aanpassingen aan de factuur aan de loodsdienst moeten worden voorgelegd en de periode waarvoor die aanpassingen gelden.

Voor zover die regeling een afwijking inhoudt van de algemene regeling ter zake in het burgerlijk recht,¹ blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat het Vlaamse Gewest op grond van zijn bevoegdheid inzake de loodsdiensten² met betrekking tot de facturen opgesteld door die loodsdiensten een bepaling kan aannemen die afwijkt van regelen van gemeen recht die zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek.³

Bijgevolg kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

RECHTSGROND

4.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 24 van het Scheldereglement van 11 januari 1995 en de artikelen 12, 13, 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, bootman en diepzeeloods’.

Hierom gevraagd, bezorgde de gemachtigde de volgende rechtsgrondentabel:

Artikel 1	Definities ten behoeve van de tekst
Artikel 2 (art 2)	Artikel 12 decreet 19 april 1995
Artikel 3 (art 5)	Artikel 12 17 decreet 19 april 1995
Artikel 4 (art 6)	Artikel 12 decreet 19 april 1995
Artikel 5 (art 9)	Artikel 7 & 11 decreet 19 april 1995 (?)
Artikel 6 (art 10)	Artikel 12 decreet 19 april 1995
Artikel 7 (art 13)	Artikel 15 decreet 19 april 1995
Artikel 8 (art 14)	Artikel 15 decreet 19 april 1995
Artikel 9 (art 16)	Artikel 12 en 15 decreet
Artikel 10 (art 17)	Artikel 12 en 15 decreet
Artikel 11 (art 18)	Artikel 12 & 15 decreet 19 april 1995
Artikel 12 (art 19)	Artikel 12 & 15 decreet 19 april 1995

¹ Namelijk van artikel 8.11 van het nieuw Burgerlijk Wetboek.

² Artikel 6, § 1, X, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

³ GwH 1 juli 1993, nr. 51/1993, B.1.6. Over de mogelijkheid van de gewesten om af te wijken van de regels van het Burgerlijk Wetboek: zie ook GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.23.1 ; GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, B.6.1.5.

Artikel 13 (art 20)	Artikel 12 en 15 decreet 19 april 1995
Artikel 14 (B1&2)	Artikel 12 decreet 19 april 1995
Artikel 15	NVT - uitvoeringsbepaling

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

4.2. In zoverre in artikel 2, 2° en 3°, van het ontwerp de termijn wordt geregeld waarin aanpassingen aan de factuur aan de loodsdienst moeten worden voorgelegd en de periode waarvoor die aanpassingen gelden, vindt die bepaling rechtsgrond in artikel 12 van het decreet van 19 april 1995. In die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om, onder meer, de wijze te bepalen waarop het loodsgeld wordt geïnd. Uit het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1999 ‘betreffende de inning van loodsgelden en andere vergoedingen’ kan worden opgemaakt dat die inning gebeurt door middel van een overschrijving na voorlegging van een factuur. De aanpassing van de door de loodsdiensten voorgelegde facturen houdt onlosmakelijk verband met de facturatie en derhalve met de inning van de loodsgelden.

4.3. In zoverre in de ontworpen artikelen 5 en 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 (artikelen 3 en 4 van het ontwerp) niet alleen de loodsgelden maar ook de loodsvergoedingen worden geregeld, vinden die bepalingen mede rechtsgrond in artikel 15 van het decreet van 19 april 1995.

4.4. In het ontworpen artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 (artikel 5 van het ontwerp) wordt de retributie voor de houders van een verklaring van vrijstelling verhoogd tot 125 euro per afgelegd traject waarvoor een verklaring is afgeleverd. Blijkens de rechtsgrondtabel wordt voor die bepaling rechtsgrond gezocht in de artikelen 7 en 11 van het decreet van 19 april 1995.

In artikel 7, § 2, van het decreet van 19 april 1995 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de categorieën van vaartuigen en de gezagvoerders aan te duiden die van de loodsplicht zijn vrijgesteld. Luidens punt 3° van het tweede lid van die bepaling dient de Vlaamse Regering een algemene vrijstelling te verlenen aan gezagvoerders die binnen een bepaalde termijn een bepaald aantal keren eenzelfde traject afleggen. Uit artikel 11, tweede lid, 2°, van het decreet van 19 april 1995 vloeit voort dat de gezagvoerders aan wie overeenkomstig de voormelde bepaling een algemene vrijstelling is verleend, voor een bepaald traject het gewone loodsgeld verschuldigd blijven. Uit de parlementaire voorbereiding van dat decreet kan worden opgemaakt dat het om verminderde loodsgelden zou gaan.⁴

Voor zover met “de houders van een verklaring van vrijstelling” in het ontworpen artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 de in artikel 7, § 2, tweede lid, 3°, van het decreet van 19 april 1995 vermelde gezagvoerders worden bedoeld, en de som van 125 euro per afgelegd traject waarvoor een verklaring is afgeleverd overeenstemt met het door die gezagvoerders verschuldigde gewone loodsgeld, wat bevestigd lijkt te worden door het gegeven dat

⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 1994-95, nr. 716/1, 29.

het bedrag is verschuldigd *per afgelegd traject*, dan vindt artikel 5 van het ontwerp rechtsgrond in artikel 12 van het decreet van 19 april 1995. In die bepaling wordt de Vlaamse Regering immers gemachtigd om de gewone *en bijzondere* tarieven van het door de onderscheiden categorieën vaartuigen verschuldigde gewone loodsgeld te bepalen.

Evenwel wordt eraan herinnerd dat een retributie een geldelijke vergoeding moet zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en een louter vergoedend karakter moet hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.⁵ Vermits de ontworpen regeling betrekking heeft op gezagvoerders die vrijgesteld zijn van de verplichting om een loods aan boord te nemen, is het de Raad niet duidelijk welke loodsdiensten het gevraagde bedrag verantwoorden. Weliswaar kunnen de kosten die de overheid oploopt bij het onderzoek van een vrijstelling als een retributie worden verhaald op de aanvrager wanneer die zelf een voordeel ontleent aan die vrijstelling en wanneer dat onderzoek ertoe strekt om na te gaan of aan alle vrijstellingsvoorwaarden is voldaan. Dat impliceert evenwel nog niet dat de financiering van het algemeen overheidstoezicht op de houders van een vrijstelling middels retributies zonder meer kan worden afgewenteld op die houders.⁶ Op dit punt moet dan ook een voorbehoud worden gemaakt.

4.5. In het ontworpen artikel 10, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 (artikel 6 van het ontwerp) wordt in een gelijkaardige retributie van 125 euro per afgelegd traject voorzien die wordt aangerekend aan “vaartuigen met een ontheffing of gezagvoerders met een ontheffing”. Met een ontheffing lijkt de ontheffing van de verplichting een loods aan boord te nemen te worden bedoeld die de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 7, § 2bis, van het decreet van 19 april 1995 kan verlenen. Luidens die bepaling kunnen aan die ontheffing voorwaarden en voorschriften worden verbonden.

Volgens de nota aan de Vlaamse Regering wordt met artikel 10 van het ontwerp beoogd “op het vlak van de betaling van loodsgelden een gelijkschakeling te maken tussen houders van een verklaring van vrijstelling en vaartuigen met een ontheffing van loodsplicht”.

In tegenstelling tot wat het geval is voor gezagvoerders aan wie overeenkomstig artikel 7, § 2, tweede lid, 3°, van het decreet van 19 april 1995 een algemene vrijstelling is verleend voor een bepaald traject (opmerking 4.4), wordt in artikel 11 van hetzelfde decreet niet bepaald dat vaartuigen of gezagvoerders met een ontheffing toch de betaling van het gewone loodsgeld verschuldigd zijn. Uit die bepaling kan daarentegen worden afgeleid dat de gezagvoerders van vaartuigen die er niet toe verplicht zijn een loods aan boord te nemen, hetgeen het geval is wanneer een ontheffing is verleend, enkel gewoon loodsgeld verschuldigd zijn wanneer zij vrijwillig gebruik maken van gewone loodsassistentie.

⁵ GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

⁶ Zie onder meer adv.RvS 62.825/3 van 5 maart 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2018 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming’, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1555/1, 54-55; adv.RvS 66.659/1/3 van 25 oktober 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap van 13 december 2019 ‘bij de aanpassing van de begroting 2019’, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 151/1, 48-49.

In zoverre het ontworpen artikel 10, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 ertoe strekt om ook buiten die hypothese in de betaling van het gewone loodsgeld te voorzien, weze het aan een verminderd tarief, is die betaling niet bestaanbaar met het voormelde artikel 11 van het decreet van 19 april 1995 en kan het geen doorgang vinden.

4.6. Uit de voormelde rechtsgrondtabel blijkt dat het ontwerp geen rechtsgrond vindt in artikel 24 van het Scheldereglement van 11 januari 1995 en artikel 13 van het decreet van 19 april 1995. Bijgevolg moet in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef niet naar die bepalingen worden verwezen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Uit artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit voort dat de besluiten van de Vlaamse Regering worden bekendgemaakt in het Nederlands (met een vertaling in het Frans).

Ofschoon het ontwerp weliswaar in het Nederlands is gesteld, worden er ook verscheidene Engelse termen gebruikt, zoals “general arrangement plan” (artikel 1, 2°),⁷ “Wheelhouse poster”⁸ en “Pilot card”⁹ (artikel 1, 4°), “fresh water allowance”¹⁰ (artikel 1, 7°), “certificate of classification”¹¹ (artikel 2, 1°) en “bunker adjustment factor” (artikel 12).¹² Ook wordt in artikel 1, 7°, van het ontwerp het opschrift van het internationaal verdrag ‘betreffende de uitwatering van schepen, gedaan te Londen op 5 april 1966’ verkort in het Engels weergegeven (“International Convention Load Lines 1966”), ofschoon België partij is bij dat verdrag en de Nederlandse tekst ervan in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.¹³

Het is begrijpelijk dat in een technische aangelegenheid, zoals de scheepvaart, een specifieke terminologie wordt gehanteerd en dat, mede gelet op het internationaal karakter van de sector meestal de Engelse versie ervan wordt gebruikt. Dit neemt niet weg dat wanneer voor die termen een courant gebruikt Nederlandstalig equivalent bestaat, in regelgeving de Nederlandse term moet worden gebruikt. Zo moeten in artikel 1, 7°, van het ontwerp worden verwezen naar het “Internationaal Verdrag betreffende de uitwatering van schepen” en moeten in artikel 2, 1°, van het

⁷ Volgens de gemachtigde is dit het “scheepsplan van de constructie”.

⁸ De gemachtigde verduidelijkt deze term als volgt: “De wheelhouse poster omvat het schema met manoeuvreergedrag en hoofdkenmerken van het schip.”

⁹ De gemachtigde verduidelijkt deze term als volgt: “Dit is een formulier met essentiële scheepskenmerken voor de loods.”

¹⁰ De gemachtigde verduidelijkt deze term als volgt: “De allowance is het verschil in diepgang tussen zeewater (zout) en zoet water.”

¹¹ Volgens de gemachtigde gaat het om: “een certificaat van zeewaardigheid en andere eigenschappen van een schip dat uitgegeven wordt door een erkend bureau (classification society)”.

¹² De gemachtigde lichtte deze term als volgt toe: “Dit omvat een toeslag op het loodsgeld afhankelijk van de prijs van gasolie (zie art. 19)”.

¹³ Wet van 27 december 1968 houdende goedkeuring van het Internationaal Verdrag betreffende de uitwatering van schepen, 1966, en van de Bijlagen, opgemaakt te Londen op 5 april 1966, BS 25 april 1969.

ontwerp de woorden “certificate of classification” worden vervangen door het “classificatiecertificaat”¹⁴.

Indien er geen geschikt Nederlandstalig equivalent voorhanden is voor een Engelstalig woord, zou minstens in een definitie ervan moeten worden voorzien waarbij die term in het Nederlands wordt omschreven.

Meer in het algemeen verdient het aanbeveling om in artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 1996 definities te voorzien van de in het ontwerp gehanteerde begrippen die specifiek lijken te zijn voor de scheepvaart, zoals “verhalingen”¹⁵ en “redenbeloodsing”,¹⁶ teneinde de verstaanbaarheid van de ontworpen regeling te verhogen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt.

Artikel 4

7. In artikel 4, 1°, van het ontwerp moet na het woord “vastgesteld” een dubbele punt worden ingevoegd, en na de woorden “op de blokmaat” een punt. In punt 2° van die bepaling moet na het woord “onder” een dubbele punt worden ingevoegd.

Artikel 7

8.1. Het ontworpen artikel 13, punt B, eerste lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 1996 (artikel 7, 3°, van het ontwerp) voorziet in een vergoeding “als er geen wijziging of afbestelling van de loodsbestelling is aangegeven en als een vaartuig zich meer dan één uur na de loodsbesteltijd niet binnen een straal van vijf mijl van de loodskruispost bevindt”.

¹⁴ Zie artikel 2.2.3.15 van het Belgisch Scheepvaartwetboek van 8 mei 2019.

¹⁵ De gemachtigde verduidelijkte deze term als volgt: “Een verhaling is een reis binnen de haven (van een ligplaats naar een andere)”.

¹⁶ De gemachtigde gaf omtrent deze term de volgende toelichting: “In de situatie dat een schip van Antwerpen naar Zeebrugge vaart, kan deze reis op heden vallen onder de toepassing van de zgn. ‘Zeebrugge-regeling’. Het komt erop neer dat de reis wordt belooft door een rivierloods van Antwerpen tot Vlissingen Rede, vervolgens stappen zowel een Nederlandse loods als Vlaamse kustloods aan boord voor het traject tot Zeebrugge. Ter hoogte van de haveningang van Zeebrugge (rede van Zeebrugge) neemt de Vlaamse kustloods over van zijn Nederlandse collega. Voor dit laatste deel van het traject, wordt het tarief uit de kolom ‘redenbeloodsing kust’ aangerekend door de Vlaamse dienst.”

Gevraagd of niet duidelijkheidshalve moet worden gepreciseerd dat het om een *inkomend* vaartuig gaat, naar het voorbeeld van het ontworpen artikel 13, 2°/1 dat gewag maakt van een *uitgaand* schip (artikel 7, 4°, van het ontwerp), antwoordde de gemachtigde:

“Deze situatie stelt zich enkel in het geval van een inkomend schip, daar het uitgaand schip bediend wordt door de loods ter hoogte van de kruispost. In het geval van een inkomend schip bepaalt de kapitein de stiptheid, bij een uitgaand schip is dat onze loods.”

8.2. Uit het ontworpen artikel 13, punt B, eerste lid, 6° en 7°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 1996 (artikel 7, 6° tot 9°, van het ontwerp) vloeit voort dat er in een hogere vergoeding wordt voorzien als een gezagvoerder de loods niet ontscheept aan de loodskruispost in andere gevallen dan een stormbeloodsing.

Vermits, zoals uiteengezet in opmerking 4.4, een retributie een louter vergoedend karakter moet hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is, rijst de vraag welke bijkomende kosten voortvloeien uit het gegeven dat een loods niet wordt ontscheept aan de loodskruispost in een ander geval dan een stormbeloodsing, die zouden verantwoorden dat in dat geval de verschuldigde vergoeding hoger zou zijn dan wanneer de gezagvoerder de loods niet aldaar ontscheept tijdens een stormbeloodsing. De stellers van het ontwerp zullen in het licht hiervan de in het ontworpen artikel 13, punt B, eerste lid, 6° en 7°, vermelde bedragen moeten kunnen verantwoorden.

8.3. In het ontworpen artikel 13, punt B, eerste lid, 14°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 1996 wordt in een vergoeding van 213 euro voorzien als de bestemming van loodskruispost van een uitgaande reis gewijzigd wordt op verzoek van de exploitant nadat de eerste loods aan boord is gegaan.

Gevraagd wat wordt bedoeld met “de eerste loods” antwoordde de gemachtigde:

“De bevoegdheid van de loods (rivier, kanaal, kust of zee) is afhankelijk of het een inkomend of een uitgaand schip is. In elk geval één van onze Vlaamse collega’s (of Nederlandse loodsen), maar geen havenloods.”

Hiermee is het de Raad van State nog steeds niet duidelijk wat wordt bedoeld met dat begrip. Dit zou dan ook in het ontwerp moeten worden gepreciseerd.

Artikel 8

9. Ter bevordering van de leesbaarheid schrijve men in het ontworpen artikel 14, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 1996 “van de in die bepalingen vermelde gevallen” (in plaats van “van de gevallen, vermeld in artikel 13, eerste lid, (B), 1°, 2°, 2°/1, 3°, 6° en 7°).”

Bijlagen

10. De lay-out van de tabellen in de bijlagen worden best nog eens nagekeken. Zo is het woord “omgekeerd” in de kop van die tabellen niet altijd volledig leesbaar.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Johan PAS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE