



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.401/3
van 23 november 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
accreditatie van VBS-opleidingscentra en de goedkeuring van
VBS-opleidingen’

Op 24 oktober 2022 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 ‘over de accreditatie van VBS-opleidingscentra en de goedkeuring van VBS-opleidingen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 november 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 november 2022.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering voorziet, ter uitvoering van resolutie A.1158(32) van de Internationale Maritieme Organisatie, in een verplichting voor opleidingscentra die aangepaste opleidingen geven aan verkeersbegeleidingspersoneelsleden, om over een accreditatie te beschikken, evenals over een goedkeuring van elke VBS¹-opleiding waarvoor een VBS-certificaat wordt uitgereikt (artikel 3 van het ontwerp). Een opleidingscentrum kan tegelijk vragen om accreditering en om goedkeuring van een of meer VBS-opleidingen (artikel 13).

De competente autoriteit, zijnde de minister die het begeleiden van de scheepvaart en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum in zijn bevoegdheid heeft (artikel 2), verleent een accreditatie van een opleidingscentrum en een goedkeuring van een VBS-opleiding na een audit die de competente autoriteit zelf uitvoert of die een derde uitvoert (artikel 4). Ook de vernieuwing van een accreditatie of een goedkeuring vereist een audit (artikel 19). Bij een audit die wordt uitgevoerd met het oog op een accreditatie, wordt nagegaan of het opleidingscentrum werkt met een kwaliteitsmanagementsysteem (artikel 5), terwijl bij een audit die wordt uitgevoerd met het oog op een goedkeuring voor een VBS-opleiding, wordt nagegaan of de benodigde elementen voor de opleidingen en trainingen aanwezig zijn om het vereiste niveau van kennis en training te bereiken voor de kwalificaties die IALA² heeft gedefinieerd (artikel 9).

Er wordt bepaald voor welke opleidingen de competente autoriteit goedkeuringen kan verlenen (artikel 6) en welke informatie in het kader van de audit met het oog op de goedkeuring van een VBS-opleiding ter beoordeling moet worden voorgelegd (artikel 10).

Voorts wordt in de mogelijkheid voorzien dat de verstrekker van verkeersbegeleiding aan de eigen verkeersbegeleidingspersoneelsleden de VBS-regio-opleiding of de VBS-opleiding in het kader van het kwalificatieproces geeft; de competente autoriteit voert een audit uit van die opleidingen en kent een goedkeuring toe (artikelen 7 en 8).

Vervolgens worden de kennis en vaardigheden geregeld waarover de auditoren moeten beschikken (artikel 12), evenals de tijdens de audit te volgen werkwijze (artikel 14) en de mogelijke uitkomsten van de audit (artikel 16). De competente autoriteit deelt de beslissing met

¹ VBS staat voor verkeersbegeleidingssysteem: zie artikel 2, § 1, 1°, 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’.

² Zijnde de Internationale Associatie voor Autoriteiten voor Maritieme Navigatiehulpmiddelen en Vuurtorens en de Internationale Organisatie voor Maritieme Navigatiehulpmiddelen (artikel 1, 9°, van het ontwerp).

een beveiligde zending mee (artikel 17) en bewaart een kopie van elk uitgereikt certificaat van accreditatie en certificaat van goedkeuring (artikel 18). Ook worden de gevallen bepaald waarin een accreditatie of goedkeuring kan worden ingetrokken (artikel 20) en wordt er in de mogelijkheid voorzien om een certificaat van accreditatie of goedkeuring op te schorten (artikel 21).

Ten slotte wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die met de accreditatie van opleidingscentra en de goedkeuringen van VBS-opleidingen gepaard gaat (artikelen 22 tot 27).

RECHTSGROND

3.1. Uit de rubriek ‘Rechtsgrond’ in de aanhef kan worden opgemaakt dat voor het ontwerp rechtsgrond wordt gezocht in artikel 4, § 4, 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’. Die bepaling luidt:

“De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels betreffende de opleiding en de kwalificatie van [het] personeel dat belast is met de uitvoering van de taken, vermeld in dit decreet.”

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

3.2. In zoverre uit het ontwerp voortvloeit dat dat VBS-opleidingscentra moeten beschikken over een accreditatie, moet worden vastgesteld dat die opleidingscentra niet zijn belast met de uitvoering van taken vermeld in het decreet van 16 juni 2006. Meer nog, in het voormelde decreet wordt helemaal niet gewag gemaakt van de opleidingscentra.

Weliswaar lijkt de Vlaamse Regering op grond van de in artikel 4, § 4, van het decreet van 16 juni 2006 vervatte machtiging te kunnen vereisen dat de opleidingen die verkeersbegeleidingspersoneelsleden volgen om de benodigde kwalificaties te verkrijgen, moeten goedgekeurd zijn, maar die bepaling volstaat niet om, in plaats van de opleidingen, de opleidingscentra zelf te regelen, laat staan om in een accreditatieverplichting te voorzien.

Ook uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 16 juni 2006 kan op generlei wijze worden opgemaakt dat de decreetgever met de machtiging aan de Vlaamse Regering om de opleiding van het verkeersbegeleidingspersoneel te regelen, voor ogen had dat de opleidingscentra verplicht zouden worden om over een accreditatie te beschikken.

3.3. Artikel 4, § 4, van het decreet van 16 juni 2006 biedt ook geen voldoende rechtsgrond voor de regeling van de verwerking van persoonsgegevens vervat in de artikelen 22 tot 27 van het ontwerp. Te dien aanzien moet in herinnering worden gebracht dat in beginsel de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf moeten worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de

verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.³

3.4. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het ontwerp enkel rechtsgrond zou kunnen vinden in artikel 4, § 4, van het decreet van 16 juni 2006 in zoverre het in een verplichte goedkeuring van VBS-opleidingen voorziet. Voor het overige is er thans geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

De bepalingen die de goedkeuring van VBS-opleidingen regelen, zijn echter op dergelijke wijze met de rest van het ontwerp verbonden, dat ze niet afzonderlijk onderzocht kunnen worden.

3.5. Er moet dan ook besloten worden dat het ontwerp slechts doorgang zal kunnen vinden nadat de decreetgever ervoor in een degelijke rechtsgrond heeft voorzien.⁴

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

³ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1 en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2

⁴ Bij die gelegenheid zal de decreetgever erop moeten toezien dat de verplichting voor opleidingscentra om te beschikken over een accreditatie en over goedkeuring voor de gegeven VBS-opleidingen, bestaanbaar is met het vrij verkeer van diensten en dat het met name mogelijk blijft om opleidingen in een andere lidstaat van de Europese Unie te volgen.