

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 207.223 van 6 september 2010

in de zaak I. A. 68.952/IX-2857

II. A. 69.127/IX-2858

III. A. 69.128/IX-2859

In zake :

I.
de NV NORTH SEA FERRIES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Lino Verbeke
kantoor houdend te Brugge
Diksmuidse Heerweg 126
bij wie woonplaats wordt gekozen

II.
P&O EUROPEAN FERRIES LIMITED
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Robert en Luc Wijffels, Paul Geuens en Rudiger De Paep
kantoor houdend te Antwerpen
Maria-Henriettalei 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

III.
1. de NV COBELFRET
2. de NV COBELFRET FERRIES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jozef Sloomans
kantoor houdend te Brussel
Louizalaan 149
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Van Orshoven
kantoor houdend te Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. De beroepen, ingesteld door de NV North Sea Ferries op 15 mei 1996 (de zaak A. 68.952/IX-2857), door P&O European Ferries Limited op 28 mei 1996 (de zaak A. 69.127/IX-2858) en door de NV Cobelfret en de NV Cobelfret Ferries op 28 mei 1996 (de zaak A. 69.128/IX-2859), strekken tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 28 februari 1996 betreffende de vergoeding verschuldigd door de gebruikers van het verkeersbegeleidingssysteem voor vaartuigen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft in elke zaak een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben in elke zaak een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Jos Stevens heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft in elke zaak een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 juni 2010.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lino Verbeke, die verschijnt voor de verzoekende partij in de zaak A. 68.952/IX-2857, en loco advocaat Luc Wijffels voor de verzoekende partij in de zaak A. 69.127/IX-2858, advocaat Jozef Sloomans, die verschijnt voor de verzoekende partijen in de zaak A. 69.128/IX-2859, en advocaat Bart Martel, die loco advocaat Paul Van Orshoven, verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jos Stevens heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Samenvoeging

3. De drie beroepen zijn gericht tegen hetzelfde besluit en de beroepen in de zaken A. 69.127/IX-2858 en A. 69.128/IX-2859 steunen op dezelfde middelen. Er is reden om de drie zaken samen te voegen.

IV. Bevoegdheid van de Raad van State

4. Het decreet van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods (hierna: het decreet van 19 april 1995), zoals verschenen in het Belgisch Staatsblad van 5 september 1995, bepaalde onder meer wat volgt:

“Art. 2. Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder :

(...)

7/ ‘verkeersbegeleiding’: de verzameling, de verwerking, de overbrenging en de mededeling aan de gezagvoerders en andere natuurlijke of rechtspersonen van gegevens in verband met de ordening en de coördinatie van het scheepvaartverkeer, met uitzondering van de specifieke activiteiten omschreven onder 4/ en 5/;

8/ ‘verkeersbegeleidingssysteem’ of ‘VBS’: het organisatorische en operationele systeem waarin de verkeersbegeleiding wordt verstrekt;

(...)

13/ ‘VBS-vergoeding’: een retributie verschuldigd wegens het gebruik maken van het verkeersbegeleidingssysteem.

(...)

Art. 5

(...)

§ 3. De loodsdienst is belast met de verkeersbegeleiding.
De Vlaamse regering bepaalt de gebieden waar verkeersbegeleiding wordt verstrekt.

(...)

Art. 14. Een VBS-vergoeding is verschuldigd door de gezagvoerders van de vaartuigen die gebruik maken van het verkeersbegeleidingssysteem.

De Vlaamse regering duidt de categorieën van vaartuigen aan die van deze verplichting zijn vrijgesteld.

De Vlaamse regering bepaalt het tarief van de VBS-vergoeding alsook de wijze waarop en de dienst of de rechtspersoon door wie zij wordt geïnd.

De Vlaamse regering bepaalt welke vergoeding de andere natuurlijke of rechtspersonen verschuldigd zijn om gegevens te ontvangen met betrekking tot verkeersbegeleiding.”

Het bestreden besluit van 28 februari 1996, zoals bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 maart 1996, luidde als volgt:

“Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

- 1/ VBS-vergoeding: de verkeersbegeleidingsvergoeding bedoeld in artikel 14 van het decreet van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods;
- 2/ tariefgebied: het gebied waarbinnen verkeersbegeleiding verstrekt wordt;
- 3/ lengte: de lengte over alles zoals vermeld in de meetbrief van het vaartuig.

Art. 2. De VBS-vergoeding is verschuldigd voor ieder vaartuig dat uit zee komt, met als bestemming een Vlaamse haven die in het verkeersbegeleidingssysteem is ingeschakeld; ze geldt als vergoeding voor in- en uitvaart.

Als het vaartuig gedurende één kalenderdag meer dan eenmaal het tariefgebied binnenvaart, is het tarief maar eenmaal verschuldigd.

De VBS-vergoeding is niet verschuldigd bij scheepvaartverkeer tussen Vlaamse havens.

Art. 3. Voor de volgende categorieën van vaartuigen is geen vergoeding verschuldigd:

- 1/ binnenschepen;
- 2/ schepen tot 46 m lengte;
- 3/ schepen in eigendom van of in beheer bij het Rijk of een Gewest;
- 4/ vaartuigen voor het winnen of vervoeren van zand, baggerspecie of grind, maar alleen als ze daartoe worden gebruikt ter uitvoering van werkzaamheden in opdracht van de vaarweg- of waterbeheerder;
- 5/ vaartuigen in dienst van het loodswezen van Nederland en Vlaanderen.

Art. 4. De Vlaamse minister bevoegd voor het vervoer, kan aan een vaartuig vrijstelling van de VBS-vergoeding verlenen als het deelneemt aan een bijzondere manifestatie of werkzaamheden verricht in het algemeen belang.

Art. 5. Het bedrag van de verschuldigde VBS-vergoeding wordt, overeenkomstig het tarief opgenomen in de bijlage bij dit besluit, vastgesteld op grond van de lengte van het vaartuig.

In geval van gesleepte vaart is de VBS-vergoeding verschuldigd voor de sleepboot en het gesleepte vaartuig afzonderlijk, op grond van hun respectieve lengte.

Art. 6. De VBS-vergoeding is verschuldigd aan de ontvanger van de zeevaartrechten in Oostende voor vaartuigen met bestemming Zeebrugge. Voor vaartuigen met een andere Vlaamse haven als bestemming is de VBS-vergoeding verschuldigd aan de ontvanger van de zeevaartrechten in Antwerpen.

Art. 7. Dit besluit treedt in werking op 1 april 1996.

Art. 8. De Vlaamse minister bevoegd voor het vervoer is belast met de uitvoering van dit besluit.”

Bij besluit van de Vlaamse regering van 25 maart 1997 wordt de bijlage bij het bestreden besluit houdende de tarieven van de VBS-vergoeding vervangen met ingang van 1 april 1997.

Bij besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2001 gebeurt hetzelfde met ingang van 1 januari 2002.

Bij besluit van de Vlaamse regering van 24 juni 2005 worden in artikel 1, 3/, van het bestreden besluit de woorden “zoals vermeld in de meetbrief van het vaartuig” geschrapt en wordt artikel 6 van het bestreden besluit vervangen als volgt: “De VBS-vergoeding is betaalbaar op de rekening geopend op naam van Loodswezen-Locatie Antwerpen.”, en dit met ingang van 1 maart 2005.

Het decreet van 19 december 2008 houdende de vergoeding, verschuldigd door de gebruikers van het verkeersbegeleidingssysteem voor vaartuigen voegt in het decreet van 19 april 1995 een artikel 14bis in voor de periode van 1 april 1996 tot en met 31 maart 1997 (artikel 2 van het decreet van 19 december 2008). Dit artikel 14bis is identiek aan het bestreden besluit en de bijlage ervan houdende de tarieven van de VBS-vergoeding, zoals bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 maart 1996.

Artikel 3 van het decreet van 19 december 2008 voegt in het decreet van 19 april 1995 een artikel 14bis in voor de periode van 1 april 1997 tot en met 31 december 2001. Dit artikel 14bis is identiek aan het bestreden besluit en

de bijlage ervan houdende de tarieven van de VBS-vergoeding, zoals gewijzigd door het besluit van 25 maart 1997.

Artikel 4 van het decreet van 19 december 2008 voegt in het decreet van 19 april 1995 een artikel 14bis in voor de periode van 1 januari 2002 tot en met 28 februari 2005. Dit artikel 14bis is identiek aan het bestreden besluit en de bijlage ervan houdende de tarieven van de VBS-vergoeding, zoals gewijzigd door het besluit van 7 december 2001.

Artikel 5 van het decreet van 19 december 2008 voegt in het decreet van 19 april 1995 een artikel 14bis in voor de periode van 1 maart 2005 tot en met 4 november 2006. Dit artikel 14bis is identiek aan het bestreden besluit en de bijlage ervan houdende de tarieven van de VBS-vergoeding, zoals gewijzigd door de besluiten van 7 december 2001 en 24 juni 2005.

Artikel 6 van het decreet van 19 december 2008 voegt in 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 een artikel 37bis in met ingang van 5 november 2006. Dit artikel 37bis is identiek aan het bestreden besluit en de bijlage ervan houdende de tarieven van de VBS-vergoeding, zoals gewijzigd door de besluiten van 7 december 2001 en 24 juni 2005, met dien verstande dat in de begripsomschrijving wordt verwezen naar de VBS-retributie in artikel 37 van het decreet van 16 juni 2006.

Artikel 7 van het decreet van 19 december 2008 bepaalt dat het bestreden besluit, gewijzigd bij besluiten van 25 maart 1997, 7 december 2001 en 24 juni 2005, ophoudt uitwerking te hebben met ingang van 1 april 1996.

Aldus is het decreet van 19 december 2008 in de plaats gekomen van het bestreden besluit en houdt het de decretale bekrachtiging in van het bestreden besluit, gewijzigd bij besluiten van 25 maart 1997, 7 december 2001 en 24 juni 2005.

Aangezien de Raad van State niet bevoegd is om een bij decreet bekrachtigd besluit te vernietigen, dienen de beroepen te worden verworpen.

5. In dit verband wordt verwezen naar de volgende overwegingen van het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 44/2010 van 29 april 2010 inzake het beroep tot vernietiging van het decreet van 19 december 2008:

“B.5. Het eerste en het derde middel, die door de verzoekende partijen worden afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet,

in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, zijn gericht tegen de artikelen 2 tot 5 (eerste middel) en tegen artikel 6 (derde middel) van het bestreden decreet, ingevolge de retroactieve werking die aan die bepalingen wordt verleend, waardoor de rechtzoekende de waarborg zou worden ontnomen om in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling te kunnen voorzien en de Raad van State zou worden verhinderd zich uit te spreken over de wettigheid van het bestreden uitvoeringsbesluit (eerste middel) en waardoor zou worden voorzien in een rechtsgrond voor de voorwaarden en tarieven van de VBS-vergoeding en een belasting retroactief zou worden ingevoerd (derde middel).

In dat verband wordt in het eerste onderdeel van het zesde middel, in aansluiting op het eerste middel, tevens de schending aangevoerd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, wegens de retroactieve werking van het bestreden decreet en het ingrijpen in hangende rechtsgedingen waarbij de rechtsgang voor de Raad van State zou worden beïnvloed ten voordele van één partij en het recht op een eerlijk proces en het principe van de wapengelijkheid zouden worden geschonden.

B.6. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft dat de afloop van een of meer jurisdictionele procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

B.7. Aangezien de bestreden bepalingen hangende rechtsgedingen beïnvloeden, moet het Hof onderzoeken of de terugwerkende kracht van die bepalingen is verantwoord door uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang.

B.8. De validaties waartoe de bestreden bepalingen aanleiding geven, hebben tot doel een einde te maken aan de rechtsonzekerheid die werd gecreëerd door de betwisting van de kwalificatie van de VBS-vergoeding als retributie ingevolge de wijze waarop de Vlaamse Regering gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid die haar door de decreetgever werd verleend, waardoor de gevalideerde besluiten door een externe onwettigheid zouden zijn aangetast :

‘Om de rechtszekerheid daarbij te waarborgen, strekken de huidige ontwerpartikelen er dan ook toe om alle bepalingen in het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de vergoeding verschuldigd door de gebruikers van het verkeersbegeleidingssysteem voor vaartuigen die door het betwiste besluit werden ingevoegd, met terugwerkende kracht en, het weze benadrukt, zonder inhoudelijke wijzigingen, decretaal te consolideren. [...] De retroactieve

tussenkoms van de wetgever in een bij besluit geregelde aangelegenheid wordt in casu bijkomend nog verantwoord door haar uitzonderlijke omstandigheden, met name haar onontbeerlijkheid voor de goede werking en de continuïteit van de openbare dienst[, waarbij] het bestuur [...] in voorliggend geval niet meer in staat [is] zelf op nuttige wijze het vormgebrek te regulariseren' (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 1886/1, p. 4).

De decreetgever heeft ernaar gestreefd de reglementaire bepalingen inzake de VBS-vergoeding te consolideren, zonder te bevestigen dat deze wel degelijk een retributie is, ofschoon de Vlaamse Regering daarvan overtuigd bleef :

'Integendeel wordt er volledig heen gestapt over de discussie - en de daarmee gepaard gaande rechtsonzekerheid - of de VBS-vergoeding een belasting dan wel een retributie is. De consolidatie van de voormelde besluiten van de Vlaamse Regering strekt er nu juist toe de vergoeding in overeenstemming te brengen met het legaliteitsbeginsel, in de mate dat beginsel een aantal waarborgen instelt, op het vlak van de externe legaliteit, bij het invoeren van belastingen (artikel 170 van de Grondwet) zowel als retributies (artikel 173 van de Grondwet). Er wordt met andere woorden naar gestreefd dat zowel aan de vereisten voor het invoeren van een belasting als voor het invoeren van een retributie is voldaan, zonder dat daarbij uitspraak wordt gedaan over de aard van de vergoeding. In die zin lijkt het uitvoerige onderzoek dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft menen te moeten wijden aan de vraag 'of het wel gaat om een validatie van een retributie' niet geheel verband te houden met de strekking van het ontwerp. De vraag of het te dezen gaat om een retributie of een belasting is immers niet meer relevant, precies omdat dank zij het voorliggende ontwerp het antwoord op die vraag elk belang verliest' (*ibid.*, pp. 5-6).

B.9. Uit artikel 14 van het decreet van 19 april 1995 vloeit, zowel ingevolge het arrest nr. 2/97 van het Hof als ingevolge het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij die bepaling, voort dat de VBS-vergoeding wel degelijk kan worden beschouwd als een retributie, zoals omstandig werd uiteengezet in B.3. Het Hof stelt vast dat hoofdzakelijk betwisting bestond omtrent de omvang van de dienstverlening die door het VBS wordt geboden om de vergoeding als een retributie te kunnen kwalificeren. Die betwisting werd mede gevoed door de omstandigheid dat vrachtvervoerders afzagen van faciliteiten van informatie-uitwisseling die door het systeem werden geboden, zonder dat dit afbreuk doet aan de vaststelling dat het VBS wel degelijk diensten verleent, zelfs wanneer van die faciliteiten geen gebruik werd gemaakt.

Door de uitvoeringsbesluiten te valideren, heeft de decreetgever een einde gemaakt aan de rechtsonzekerheid nopens de kwalificatie van de VBS-vergoeding. Tegelijk heeft hij de gelijkheid gewaarborgd tussen de vrachtvervoerders die in soortgelijke omstandigheden verkeren als gebruikers van het VBS, dat onder meer een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld van en informatie over het scheepvaartverkeer biedt en de veiligheid ervan waarborgt, ongeacht de mate waarin zij, uit eigen wilsbeschikking, gebruik hebben gemaakt van de tevens ter beschikking staande faciliteiten.

B.10. De bestreden bepalingen hebben weliswaar terugwerkende kracht, maar zijn geen nieuwe bepalingen in vergelijking met die welke in de voormelde besluiten van de Vlaamse Regering voorkwamen, zodat zij niets anders hebben gedaan dan bepalingen consolideren waarvan de adressaten de draagwijdte kenden.

B.11. Bijgevolg wordt de terugwerkende kracht van de bestreden bepalingen verantwoord door uitzonderlijke omstandigheden.

Het eerste en het derde middel en het eerste onderdeel van het zesde middel zijn niet gegrond.”

6. De verwerping van de beroepen is het gevolg van het optreden van de verwerende partij. Derhalve past het de kosten te haren laste te leggen.

BESLISSING

1. De zaken A. 68.952/IX-2857, A. 69.127/IX-2858 en A. 69.128/IX-2859 worden samengevoegd.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op 396,64 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 6 september 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche