

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.944 van 9 januari 2025
in de zaak A. 239.842/IX-10.304**

In zake : CLDN MALTA LTD
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Alain Huyghe
kantoor houdend te 1210 Brussel
Bolwerklaan 21 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Mario Deketelaere
kantoor houdend te 2600 Berchem
Borsbeeksebrug 36 bus 8

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Vanpraet
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306a
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 augustus 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de afdeling Scheepvaartbegeleiding van het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust van de Vlaamse overheid van 16 juni 2023 (kenmerk 16EN-U-23-0141) waarbij de verklaring van vrijstelling ‘PEC 455’ wordt ingetrokken.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 november 2024.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Mario Deketelaere, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge 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. Regelgevend kader

3.1. Artikel 7, §§ 1 en 2, 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 diepzeeloads’ bepaalt met betrekking tot de ‘verscherpte loodsplicht’:

“§ 1. De Vlaamse regering bepaalt de gebieden waarbinnen de vaartuigen verplicht zijn om een loods aan boord te nemen.

§ 2. De Vlaamse regering duidt de categorieën van vaartuigen en de gezagvoerders aan die van deze verplichting zijn vrijgesteld.

Daarbij dient de Vlaamse regering onder meer:

1° een onderscheid te maken naar het type, de bestemming, de afmetingen en/of de hoeveelheid of de soort lading van de vaartuigen;

2° een stelsel in te voeren van individuele vrijstellingen die als gevolg van bijzondere omstandigheden worden verleend door de ambtenaren van de bevoegde instantie die de Vlaamse regering aanwijst;

3° een algemene vrijstelling te verlenen aan gezagvoerders die binnen een bepaalde termijn een bepaald aantal keren eenzelfde traject afleggen.

Zij wordt verleend aan de betrokken gezagvoerder en niet aan een vaartuig, aan een scheepvaartlijn of aan een reder. Ze geldt slechts voor het betrokken traject en ze is bovendien beperkt om met één welbepaald vaartuig of met vaartuigen van hetzelfde type te varen.

In uitzonderlijke omstandigheden of gevallen kunnen door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren van de bevoegde instantie een krachtens de voorgaande leden vrijgesteld vaartuig toch aan de verscherpte loodsplicht onderwerpen, of verplichtingen opleggen in verband met het gebruik maken van meer dan één loods.”

3.2. Ter uitvoering van deze decretale bepaling luidde artikel 13, inleidende zin en 3°, van het ministerieel besluit van 20 juni 2005 ‘betreffende de toekenning van een verklaring van vrijstelling voor het nemen van een loods of het gebruikmaken van loodsen op afstand’ (“het MB van 20 juni 2005”) met betrekking tot het verlies van geldigheid en de intrekking van de verklaring van vrijstelling:

“De verklaring van vrijstelling verliest haar geldigheid van rechtswege en wordt ingetrokken als een van de volgende situaties zich voordoet:

[...]

3° er is bedrog gepleegd.”

3.3. Het ministerieel besluit van 26 augustus 2020 ‘over de toekenning van een verklaring van vrijstelling voor het nemen van een loods of het gebruikmaken van loodsen op afstand’ (“het MB van 26 augustus 2020”),

bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 september 2020, heft het MB van 20 juni 2005 op en stelt nieuwe regels in de plaats.

Artikel 1 van het MB van 26 augustus 2020 omvat een aantal definities, waaronder:

“1° aanvrager: de rederij waarvoor de kandidaat-verklaringhouder in dienstverband werkt;

2° algemene verklaring van vrijstelling: de vrijstelling van de loodsplicht, vermeld in artikel 7, § 2, tweede lid, 3°, 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 diepzeeloads;

[...]

6° traject voor de algemene verklaring van vrijstelling: het volledige loodstraject, of een onderdeel van het overeenkomstige loodstraject, met inbegrip van de korte verplaatsing in de kusthaven in kwestie, waarop de verklaring van vrijstelling betrekking heeft en dat de verklaringhouder steeds dient te volgen bij het varen van volle zee naar de kusthaven en omgekeerd, overeenkomstig artikel 2 van het besluit van [...] 15 juli 2002;

[...]

8° vaartuigen van hetzelfde type: de vaartuigen die naar het oordeel van de bevoegde instantie, in overleg met de voorzitter van de examencommissie, vergelijkbaar zijn met het referentievaartuig, eventueel nadat er met succes een reeks van drie proefreizen mee is afgelegd, die mogelijk door de bevoegde instantie is opgelegd, in overleg met de voorzitter van de examencommissie.

Om te beoordelen of de vaartuigen van hetzelfde type zijn, wordt onder andere rekening gehouden met:

a) hoofdafmetingen: lengte, breedte en diepgang;

b) gross-tonnage;

c) boegschroef of hekschroef;

d) plaats van de brug;

e) manoeuvreerbaarheid;

Dat vaartuig of die vaartuigen wordt of worden vermeld op het bijvoegsel van de verklaring van vrijstelling;

[...]

11° verklaringhouder: de houder van de verklaring van vrijstelling.”

In hoofdstuk 2, afdelingen 1 tot en met 3, van het MB van 26 augustus 2020 worden de regels vastgelegd met betrekking tot de ‘algemene verklaring van vrijstelling’. Korteitshalve kan worden samengevat dat een algemene verklaring van vrijstelling wordt aangevraagd “voor het referentievaartuig, en eventueel voor een of meerdere vaartuigen van hetzelfde

type, voor de trajecten voor de algemene verklaring van vrijstelling van de zee tot in de kusthavens en omgekeerd” (artikel 2), dat bij de aanvraag het bewijs moet worden gevoegd dat de kandidaat-verklaringhouder in dienstverband bij de aanvrager werkt “op het referentievaartuig en, in voorkomend geval, op een of meerdere vaartuigen van hetzelfde type waarvoor de algemene verklaring van vrijstelling ook wordt aangevraagd” alsook “het STCW-certificaat, waaruit blijkt dat de kandidaat de bevoegdheid bezit om als gezagvoerder op te treden aan boord van het vaartuig” (artikel 3, § 1, tweede lid, 1° en 3°), dat de kandidaat-verklaringhouder moet slagen voor een bekwaamheidsproof (artikel 4) en dat de bevoegde instantie “via de aanvrager voor het referentievaartuig” een algemene verklaring van vrijstelling uitreikt aan de geslaagde kandidaat, eventueel met een bijvoegsel voor een of meerdere vaartuigen van hetzelfde type (artikel 7).

In de artikelen 9 en 10 van het MB van 26 augustus 2020 wordt in de mogelijkheid voorzien om een vrijstelling te verkrijgen voor bijkomende vaartuigen van hetzelfde type en de artikelen 12 tot en met 15 regelen de verplichtingen van de verklaringhouder en de controle:

“Art. 12. De verklaringhouder die aan boord de navigatie leidt, meldt zich aan bij de bevoegde instantie vooraleer het betreffende traject binnen te komen waarvoor de algemene verklaring van vrijstelling is afgegeven, en deelt zijn naam en het nummer van de algemene verklaring van vrijstelling mee.

Per traject kan slechts één algemene verklaring van vrijstelling worden gebruikt.

Art. 13. Tijdens de vaart op het traject waarvoor die algemene verklaring is afgegeven, is de verklaringhouder op elk moment in het bezit van de algemene verklaring van vrijstelling, het eventuele bijvoegsel en het eventuele elektronische bericht waaruit blijkt dat het bijvoegsel is gewijzigd. Als de algemene verklaring van vrijstelling nog niet is uitgereikt, is de verklaringhouder in het bezit van het nummer van de algemene verklaring van vrijstelling.

Art. 14. De verklaringhouder of de aanvrager licht de bevoegde instantie schriftelijk in over elke wijziging die van invloed kan zijn op de geldigheid van de algemene verklaring van vrijstelling.

Art. 15. De bevoegde instantie kan nagaan of de persoon die aan boord van een vaartuig de navigatie leidt, in het bezit is van een algemene verklaring van vrijstelling.”

De nieuwe voorschriften met betrekking tot het verlies van geldigheid en de intrekking van de algemene verklaring van vrijstelling tot slot, worden opgenomen in hoofdstuk 2, afdeling 4, van het MB van 26 augustus 2020. Hier relevant is artikel 16:

“De algemene verklaring van vrijstelling verliest van rechtswege haar geldigheid en wordt ingetrokken door de bevoegde instantie als een van de volgende situaties zich voordoet:

1° [...]

2° er sprake van bedrog, kwaad opzet of grove schuld van de verklaringhouder;

[...]

De bevoegde instantie brengt de aanvrager op de hoogte van het verlies van geldigheid en van de intrekking van de algemene verklaring van vrijstelling. De verklaringhouder is verplicht de algemene verklaring van vrijstelling met het eventuele bijvoegsel na het verlies van geldigheid en na de intrekking onmiddellijk terug te bezorgen aan de bevoegde instantie.”

3.4. In het Belgisch Staatsblad van 8 januari 2021 staat het volgende bericht:

“26 AUGUSTUS 2020. — Ministerieel besluit over de toekenning van een verklaring van vrijstelling voor het nemen van een loods of het gebruikmaken van loodsen op afstand. — Rechtzetting

De bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van 15 september 2020, numac: 2020/15484, bladzijde 66536, moet als onbestaande worden beschouwd.”

IV. Feiten

4. Verzoekster is een onderneming die actief is in de scheepvaartsector. Zij is de werkgever van kapitein A.B.

Op 19 mei 2012 reikt de verwerende partij aan kapitein A.B. verklaring van vrijstelling 455 (‘PEC 455’) uit voor het traject Zee-Zeebrugge voor het referentievaartuig Peregrine. Met annexen van latere datum wordt deze verklaring van vrijstelling eveneens geldig verklaard voor:

- de zusterschepen Palatine, Vespertine, Mazarine;
- de vaartuigen van hetzelfde type Sixtine, Ysaline, Laureline, Hermine, Acaica Seaways, Maria Grazia Onorato en Seraphine;

- het niet-gelijksoortig vaartuig Opaline.

In antwoord op een verzoek van de ‘PEC Operator’ van verzoekster van 24 oktober 2022 om het schip Frijsinborg voor kapitein A.B. toe te voegen, vraagt het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust (hierna ook: MDK) om na te gaan op welke schepen uit de door MDK opgegeven lijst (waaronder de Amandine) kapitein A.B. nog actief is.

Met een e-mail van 27 oktober 2022 laat verzoekster weten dat de schepen Amandine en Clementine voor kapitein A.B. mogen worden “gedeactiveerd”.

Met een e-mail van 2 juni 2023 vraagt verzoekster aan MDK of de Amandine nog onder de PEC 455 van kapitein A.B. valt. Daarop komt geen antwoord.

In het ‘Logboek Zeebrugge, Dagwacht’ van 10 juni 2023 wordt het volgende genoteerd:

“Inkomende Amandine voor Zeebrugge met verklaringshouder (455). Dit nummer komt niet voor op de lijst voor het schip Amandine maar gezagsvoerder meldt dat zijn nummer wel telt voor het zusterschip Opaline. Info ingewonnen bij [C.]. Na terugkoppeling van [C.] zou het schip wel loods moeten nemen. Schip zit ondertussen in het Pas v Zand. Ik laat het schip doorkomen maar mel[d] wel aan de gezagsvoerder dat zijn agent dit in orde moet maken en hij voor zijn uitgaande reis een loods moet bestellen.”

Op 16 juni 2023 neemt MDK, zonder verzoekster voorafgaand te horen, het besluit tot intrekking van verklaring van vrijstelling 455:

“Geachte Kapitein [B.],
Op zaterdagochtend 10 juni 2023 bent u met de Amandine Zeebrugge binnengevaren zonder loods, op basis van de verklaring van vrijstelling 455. Toen vanuit de Verkeerscentrale van Zeebrugge werd opgemerkt dat de Amandine niet is opgenomen op uw verklaring van vrijstelling, hebt u gesteld dat de Amandine een zusterschip is van de Opaline (die wel is opgenomen op uw verklaring van vrijstelling).

Bij nazicht is gebleken dat uw mededeling niet correct was: er is voor u (PEC 455) geen uitbreiding op de Amandine. U hebt momenteel een uitbreiding op Wilhelmine, Opaline, Sixtine, Ysaline, Laureline, Hermine, Alf Pollak, Maria Grazia Honorato, Seraphine en Frijzenborg.

Met uw mededeling dat de Amandine en de Opaline zusterschepen zijn, en u er zo op stuurde dat u niet loodsplichtig was, hebt u zaterdagochtend 10 juni 2023 bedrog gepleegd.

Door dit bedrog heeft uw verklaring van vrijstelling van rechtswege haar geldigheid verloren, op basis van artikel 13, 3°, van het Ministerieel Besluit van 20 juni 2005 betreffende de toekenning van een verklaring van vrijstelling voor het nemen van een loods of het gebruikmaken van loodsen op afstand.

Uw verklaring van vrijstelling 455 wordt hierbij met onmiddellijke ingang ingetrokken.

U bent opnieuw verplicht om een loods aan boord te nemen voor de trajecten en de vaartuigen waarvoor de verklaring van vrijstelling 455 aan u een vrijstelling verleende van de verplichting om een loods aan boord te nemen.”

Dat is de bestreden beslissing.

Het op 3 augustus 2023 door verzoekster ingediende willig beroep tegen deze beslissing wordt op 8 augustus 2023 afgewezen.

V. Ontvankelijkheid

Excepties

5. De verwerende partij werpt als excepties op dat verzoekster niet de vereiste hoedanigheid heeft om het beroep in te stellen, minstens dat zij geen blijk geeft van het rechtens vereiste belang.

Uiteengezet wordt dat de verklaring van vrijstelling niet aan verzoekster, maar aan de gezagvoerder van het vaartuig wordt uitgereikt en dat de bestreden beslissing dan ook aan kapitein A.B. is gericht. Verzoekster heeft volgens de verwerende partij bijgevolg niet de vereiste hoedanigheid om tegen die beslissing een beroep in te stellen; het feit dat verzoekster ten gevolge van de bestreden beslissing voortaan op een loods een beroep moet doen voor het binnen- of uitvaren van de haven van Zeebrugge, doet daaraan geen afbreuk.

Minstens, zo stelt de verwerende partij, beschikt verzoekster niet over het vereiste rechtstreeks en persoonlijk belang. De nadelen die verzoekster ondervindt zijn immers slechts een onrechtstreeks gevolg van de bestreden beslissing.

6. In haar laatste memorie weerspreekt de verwerende partij het auditoraatsverslag, waarin de verwerping van de excepties wordt voorgesteld. Zij stelt dat niet dienstig kan worden verwezen naar het MB van 26 augustus 2020 en dat uit het MB van 20 juni 2005 duidelijk volgt dat de vrijstelling wordt verleend “aan de gezagvoerder”, die ook de aanvrager is. Die gezagvoerder is de enige adressaat van de bestreden beslissing en verzoekster toont geen dermate nauw verband met die beslissing aan dat zij over de vereiste hoedanigheid of het vereiste belang zou beschikken. De verwerende partij verwijst ter zake naar arrest nr. 239.869 van 14 november 2017.

Beoordeling

7. Een verzoekende partij dient bij een beroep tot nietigverklaring te beschikken over de vereiste hoedanigheid om dat beroep in te stellen. De vereiste van hoedanigheid – procesbevoegdheid of kwaliteit – heeft betrekking op de band tussen de procespartij en de handeling die zij voor de administratieve rechter bestrijdt. Het komt aan de verzoekende partij toe om aan te tonen dat de band tussen haarzelf als procespartij en de handeling die zij voor de Raad van State bestrijdt, beantwoordt aan de ter zake wettelijk vereiste hoedanigheid.

Een verzoekende partij die niet de adressaat van een besluit is, kan in beginsel niet in eigen naam een beroep instellen dat erop gericht is een aanspraak die haar niet toebehoort en waarover dat besluit uitspraak doet, alsnog gerealiseerd te zien worden. De verzoekende partij beschikt dan niet over de vereiste hoedanigheid. Evenwel aanvaardt de Raad van State dat indien er een zodanig nauw verband bestaat tussen het bestreden besluit en de verzoekende partij, dat deze laatste over de vereiste hoedanigheid beschikt en een voldoende rechtstreeks belang aantoont.

8. De verwerende partij betoogt terecht dat de bestreden beslissing gericht is aan kapitein A.B., die de houder was van de verklaring van vrijstelling ‘PEC 455’. Die vaststelling doet evenwel, om de hierna uiteengezette redenen, niet besluiten dat de door de verwerende partij opgeworpen excepties kunnen worden bijgevalen.

9. Om de redenen die *sub* 17 bij de bespreking van het eerste middel zijn uiteengezet, kan het MB van 20 juni 2005 niet worden beschouwd als de rechtsgrond voor de bestreden beslissing. Uit de bepalingen van dat besluit kunnen dan ook geen argumenten worden gehaald om de hoedanigheid van de reder *casu quo* werkgever en deze van de gezagvoerder van het vaartuig tegenover elkaar af te zetten binnen de procedure met betrekking tot de verklaring van vrijstelling.

Uit het wél toepasselijke MB van 26 augustus 2020 moet worden afgeleid dat verzoekster in haar hoedanigheid van reder en eigenaar van (of houder van een zakelijk recht op) het vaartuig, onlosmakelijk met de aan de gezagvoerder toegekende verklaring van vrijstelling is verbonden. Artikel 1, 1°, van het voormelde besluit wijst de rederij waarvoor de kandidaat-verklaringhouder in dienstverband werkt aan als de “aanvrager” van de vrijstelling van loodsdiensten. Naar luid van artikel 3, § 1, tweede lid, 1°, van dit besluit moet bij de aanvraag onder meer het bewijs worden gevoegd dat de kandidaat-verklaringhouder in dienstverband bij de aanvrager werkt op het referentievaartuig. Krachtens artikel 3, § 4, betaalt de aanvrager de vergoeding voor de deelname aan de bekwaamheidsproef en uit de artikelen 6 en 7 volgt dat de aanvrager over het resultaat van de bekwaamheidsproef wordt ingelicht en dat de verklaring van vrijstelling “via de aanvrager” wordt uitgereikt. Artikel 16, tweede lid, tot slot legt aan het bestuur de verplichting op om de aanvrager op de hoogte te brengen van het verlies van geldigheid en van de intrekking van de algemene verklaring van vrijstelling.

De verklaring van vrijstelling die haar personeelslid voor haar referentievaartuig verwerft, bevrijdt verzoekster van loodsgelden of andere vergoedingen waartoe zij – bijvoorbeeld op grond van hoofdstuk II, afdeling 5, 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’ – is gehouden.

10. Uit het voorgaande volgt dat er een zodanig nauw verband bestaat tussen verzoekster en de bestreden beslissing, dat verzoekster over de vereiste hoedanigheid en het vereiste rechtstreeks en persoonlijk belang beschikt om het huidige beroep in te stellen.

Het door de verwerende partij vermelde arrest nr. 239.869 doet niet anders besluiten. In dat arrest wordt immers geoordeeld over de weigering van een erkenning als verlener van luchtvaartnavigatiediensten en het daaruit voortvloeiende bevel om die diensten stop te zetten en wordt overwogen dat een loutere gebruiker van de luchthaven niet de vereiste hoedanigheid heeft om die weigeringsbeslissing aan te vechten. Dat geldt des te minder, zo overwoog de Raad, in het licht van de vaststelling dat de aanvrager van de geweigerde erkenning zelf geen annulatieberoep heeft ingesteld en integendeel in het geding tussenkomt aan de zijde van de verwerende partij.

Alleszins onderscheidt die casus zich van het thans voorliggende beroep omwille van de *sub* 9 aangehaalde rechtsband tussen verzoekster en de door haar aangestelde gezagvoerder van het vaartuig eensdeels, en de reglementair vastgelegde betrokkenheid van verzoekster bij de toekenning en de uitvoering van de verklaring van vrijstelling anderdeels.

11. De excepties worden verworpen.

VI. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

12. Verzoekster steunt een eerste middel op de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van de materiële motiveringsplicht.

De overwegingen dat kapitein A.B. “bedrog heeft gepleegd” en dat verklaring van vrijstelling 455 daardoor op grond van artikel 13, 3°, van het MB van 20 juni 2005 van rechtswege haar geldigheid heeft verloren, overtuigen verzoekster om verschillende redenen niet.

Wat de juridische grondslag betreft, betoogt verzoekster dat het MB van 20 juni 2005 door het MB van 26 augustus 2020 is opgeheven en bijgevolg “geen juridische basis meer kan bieden” voor het intrekken van een verklaring van vrijstelling.

Bovendien tonen de feiten en gebeurtenissen van 10 juni 2023 volgens verzoekster aan dat er van bedrog – zijnde het bewust bedrieglijk handelen door op listige wijze een onjuiste voorstelling van zaken op te hangen – helemaal geen sprake is. Kapitein A.B. heeft immers terecht gesteld dat de Amandine een zusterschip is van de Opaline, een schip dat is opgenomen op zijn verklaring van vrijstelling. Dat het om zusterschepen gaat, spreekt de verwerende partij niet tegen. De Amandine zelf, zo stelt verzoekster, was bovendien tot kort daarvoor vermeld op de PEC 455 van kapitein A.B. Verzoekster wijst daarbij op het gebruik dat regelmatig (zuster)schepen worden toegevoegd aan of geschrapt van een bestaande verklaring van vrijstelling, al naargelang de noodwendigheden en de vaarschema’s. Om die reden ook, heeft de PEC-administratie van verzoekster zekerheidshalve op 2 juni 2023, uitdrukkelijk en voorafgaand aan de reis van kapitein A.B. met de Amandine, MDK bevraagd omtrent de geldigheid van de verklaring van vrijstelling voor dat vaartuig – een vraag die onbeantwoord is gebleven. Bij een tijdig antwoord had verzoekster onmiddellijk het nodige gedaan om de Amandine opnieuw aan verklaring van vrijstelling 455 toe te voegen en een ander zusterschip ervan te verwijderen. Het is voor verzoekster opmerkelijk en onbegrijpelijk dat de bestreden beslissing van dit alles geen melding maakt en er

ook geen rekening mee houdt. In de mate dat de bestreden beslissing steunt op bedrog is zij volgens verzoekster dan ook onjuist, onvolledig en minstens niet-afdoende gemotiveerd, “niet formeel noch materieel”.

13. In de memorie van antwoord stelt de verwerende partij, wat de rechtsgrond betreft, dat het argument omtrent de opheffing van het MB van 20 juni 2005 niet overtuigt, aangezien in het Belgisch Staatsblad een rechtzetting werd bekendgemaakt die ertoe strekt dat de bekendmaking van het MB van 26 augustus 2020 als onbestaande moet worden beschouwd, wat tot gevolg heeft dat het MB van 20 juni 2005 nog steeds van kracht is.

Met betrekking tot de feitelijke omstandigheden en de kwalificatie van bedrog, antwoordt de verwerende partij dat de mate waarin de motivering moet worden verstrekt, afhangt van de mate van beleidsvrijheid die het bestuur heeft. Bij een gebonden bevoegdheid, waarbij de toepasselijke wetgeving de inhoud van de beslissing dicteert zodra aan bepaalde voorwaarden is voldaan, is er weinig tot geen ruimte voor beoordeling door de overheid. Specifiek in deze zaak, zo betoogt de verwerende partij, werd verklaring van vrijstelling 455 van kapitein A.B. ingetrokken op basis van artikel 13, 3°, van het MB van 20 juni 2005, dat stelt dat de vrijstelling automatisch haar geldigheid verliest bij bedrog. Deze bepaling legt een rechtsplicht op aan de overheid om de vrijstelling in te trekken bij vaststelling van bedrog, waardoor de overheid geen discretionaire beoordelingsvrijheid heeft. De enige relevante vraag is voor de verwerende partij dan ook of er sprake was van bedrog zoals gedefinieerd in het betrokken ministerieel besluit. Daaromtrent argumenteert zij dat kapitein A.B. op 10 juni 2023 bedrog heeft gepleegd door met de Amandine de haven van Zeebrugge binnen te varen zonder loads, terwijl hij wist dat dit schip niet op zijn vrijstellingsverklaring stond. De betrokken kapitein heeft aldus wetens en willens een verkeerde voorstelling van de feiten gegeven om de haven op 10 juni 2023 te kunnen binnenvaren zonder loads. De verwerende partij voert verder aan dat zowel kapitein A.B. als verzoekster op de hoogte waren van het feit dat de Amandine niet onder de vrijstelling viel, zoals blijkt uit eerdere communicatie met de havenautoriteiten.

De verwerende partij concludeert dat de intrekking van de vrijstelling juridisch correct was, gebaseerd op het vastgestelde bedrog, en dat er geen schending is van de formele- of materiële motiveringsplicht. De beweringen van verzoekster over een gebrek aan motivering en de onrechtmatigheid van de intrekking kan zij niet bijtreden.

14. In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij dat niet enkel het materieel, maar ook het moreel bestanddeel van het kapitein A.B. verweten bedrog wel degelijk in de bestreden beslissing aan bod komt, namelijk in de overweging dat hij heeft gesteld dat de Amandine een zusterschip is van de Opaline en dat hij daardoor ten onrechte deed uitschijnen dat hij niet loodsplichtig was. Volgens de verwerende partij blijkt uit de verwijzing naar de Opaline – waarvoor “zijn nummer wel telt” – duidelijk dat de kapitein zich ervan bewust was dat hij voor de Amandine niet over een vrijstelling beschikte.

Bovendien, zo stelt de verwerende partij nog, mag bij de beoordeling van de motiveringsplicht niet uit het oog worden verloren dat de bestreden beslissing werd genomen binnen een gebonden bevoegdheid. De overheid beschikt, nog steeds volgens de verwerende partij, niet over een beleidsvrijheid of een opportuniteitsoordeel bij het bepalen of er al dan niet sprake is van bedrog.

Beoordeling

A. Ingeroepen rechtsgrond

15. De bestreden beslissing vermeldt uitdrukkelijk dat ze steunt op artikel 13, 3°, van het MB van 20 juni 2005. Dat besluit vormt bijgevolg de voor die beslissing noodzakelijke rechtsgrond.

16. Artikel 190 van de Grondwet bepaalt:

“Geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald.”

Artikel 22 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ luidt:

“Geen decreet of uitvoeringsbesluit is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij deze wet bepaald.”

Artikel 84 van diezelfde bijzondere wet schrijft voor:

“De bekendmaking en de inwerkingtreding van de besluiten van de Regeringen geschieden als volgt:

1° De besluiten van de Regeringen worden in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt met een vertaling in het Frans of in het Nederlands, naargelang van het geval. De besluiten van de Waalse Regering worden bekendgemaakt met bovendien een vertaling in het Duits.

Wanneer zij geen belang hebben voor de algemeenheid van de burgers, mogen de in het eerste lid bedoelde besluiten evenwel bij uittreksel bekendgemaakt worden of het voorwerp zijn van een gewone vermelding in het Belgisch Staatsblad; wanneer hun bekendmaking geen openbaar nut heeft, mag daarvan afgezien worden.

2° De besluiten worden verbindend vanaf de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen.

De besluiten waarvan kennis is gegeven aan de belanghebbenden, worden verbindend zodra daarvan kennis is gegeven of vanaf de bekendmaking, als deze voorafgaat.”

17. Het MB van 20 juni 2005 is opgeheven bij artikel 38 van het MB van 26 augustus 2020, dat is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 september 2020 en dat, bij gebrek aan specifieke bepalingen inzake de inwerkingtreding, in werking is getreden op 25 september 2020.

Het MB van 26 augustus 2020 is vervolgens noch ingetrokken, noch opgeheven. De loutere mededeling in het Belgisch Staatsblad dat een bekendgemaakt reglementair besluit “als onbestaande [moet] worden beschouwd” heeft geen invloed op de tegenstelbaarheid van dat besluit. Die bekendmaking in het Belgisch Staatsblad is immers een feitelijk gegeven dat, eenmaal het heeft plaatsgevonden, achteraf niet ongedaan kan worden gemaakt door een mededeling.

18. Het MB van 20 juni 2005 herleeft bijgevolg na de bekendmaking van het voormelde bericht in het Belgisch Staatsblad van 8 januari 2021 niet in de rechtsorde en kan geen rechtsgrond bieden voor de bestreden beslissing.

B. Bewijs van bedrog

19. De materiële motiveringsplicht houdt in dat elke administratieve rechtshandeling moet worden gedragen door motieven die in feite juist en in rechte aanvaardbaar zijn en die daarom bij de uitoefening van het wettigheidstoezicht moeten kunnen worden gecontroleerd.

Het komt aan de Raad van State, binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht, niet toe om het feitenonderzoek over te doen om zich vervolgens, wat de appreciatie van de zaak betreft, in de plaats te stellen van het bestuur om na te gaan of er al dan niet sprake is van bedrog. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen en dus op basis van de haar voorliggende gegevens redelijkerwijze tot het bewezen zijn van de feiten kon besluiten. Indien wordt geoordeeld dat de bestreden beslissing steunt op onbestaande, onvoldoende of onzorgvuldig bewezen feiten, dan is de materiële motiveringsplicht geschonden.

20. Bedrog veronderstelt dat de betrokkene, te dezen kapitein A.B., wetens en willens verkeerde informatie heeft verstrekt of essentiële informatie heeft achtergehouden teneinde de verwerende partij te misleiden. Dit vereist bijgevolg een bedrieglijk opzet en de wil om de andere partij om de tuin te leiden. Er is enkel sprake van bedrog wanneer zowel het materieel bestanddeel van een kunstgreep of list, als het moreel bestanddeel van de uitdrukkelijke bedoeling om te misleiden, aangetoond zijn. Het valt aan de partij die zich erop beroept toe het bedrog of de arglist aan te tonen.

Noch artikel 16 van het MB van 26 augustus 2020 – noch overigens artikel 13, 3°, van het opgeheven MB van 20 juni 2005 – geeft aan het begrip ‘bedrog’ een andersluidende invulling.

Daaruit volgt ook dat het betoog van de verwerende partij met betrekking tot haar gebonden bevoegdheid, niet overtuigt. Van een gebonden bevoegdheid – hier gelegen in het verlies van rechtswege van de geldigheid van de verklaring van vrijstelling – is immers slechts sprake nadat op behoorlijke wijze is vastgesteld dat er sprake is van bedrog.

21. De Raad van State kan aannemen dat van het materieel bestanddeel van bedrog afdoende bewijs is geleverd: kapitein A.B. is met de Amandine de haven van Zeebrugge binnengevaren zonder loods, waarbij met de rechtvaardiging dat het een zusterschip van de Opaline betreft de indruk werd gewekt dat hij over een afdoende verklaring van vrijstelling beschikte.

De verwerende partij kan evenwel niet worden bijgevalen in haar stelling dat bewijs van bedrieglijk opzet blijkt uit de bestreden beslissing. Het blijkt naar oordeel van de Raad van State al evenmin uit het administratief dossier.

Dat de kapitein wetens en willens een verkeerde voorstelling van de feiten heeft gegeven, wordt pas voor het eerst uiteengezet in de memorie van antwoord. Met die motivering *a posteriori* kan de Raad geen rekening houden.

22. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

VII. Tweede middel

23. Het auditorsverslag is, met toepassing van artikel 24, tweede lid, RvS-Wet tot een onderzoek van het eerste middel beperkt. De partijen dringen niet aan op een beoordeling van de andere middelen.

In die omstandigheden moet de Raad van State met toepassing van artikel 24, tweede lid, RvS-Wet (enkel) uitspraak doen – en doet hij (enkel) uitspraak – over de conclusies van het auditorsverslag, zonder een aanvullend onderzoek te bevelen van de overige middelen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de afdeling Scheepvaartbegeleiding van het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust van de Vlaamse overheid van 16 juni 2023 (kenmerk 16EN-U-23-0141) waarbij de verklaring van vrijstelling ‘PEC 455’ wordt ingetrokken.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negen januari tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Wouter Pas,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Wouter Pas