

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.901/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 juli 2005 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 26 september 2005, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen naar de Vlaamse havens en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum", heeft op 20 september 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt, wat de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest betreft, in de eerste plaats de omzetting van 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.

Daarnaast wordt een specifieke regeling uitgewerkt voor de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen naar de Vlaamse havens en voor de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum.

2.2. De ontworpen regeling komt in grote lijnen neer op wat volgt.

Hoofdstuk I bevat algemene bepalingen. Zo wordt in dit hoofdstuk een lijst van begrippen gedefinieerd die verder in dit ontwerp worden gebruikt. Voorts wordt het doel van het ontworpen decreet omschreven en wordt uitdrukkelijk bepaald dat de volkenrechtelijke en gemeenschapsrechtelijke rechten en plichten van het Vlaamse

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

Gewest, zoals die o.m. in internationale verdragen zijn vastgelegd, voorrang hebben op het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt.

Hoofdstuk II handelt over de taken, de bevoegdheden en de organisatie van het begeleiden van de scheepvaart in het algemeen.

Hoofdstuk III bevat bepalingen in verband met het verkeersbegeleidings-systeem (hierna: VBS). Afdeling I draagt aan de Vlaamse Regering op de territoriale bevoegdheid van het VBS-werkingsgebied te bepalen. Afdeling II regelt de meldingsplicht voor de gezagvoerder van het vaartuig dat het VBS-werkingsgebied binnenvaart en regelt ook het beheer van de gegevens die worden verkregen. Afdeling III bevat regels in verband met de begeleiding van vaartuigen in het VBS-werkingsgebied en afdeling IV bevat regels betreffende het verkeer naar, van en in de havens en op de waterwegen. Afdeling V handelt over de infrastructuur die nodig is voor de verkeersbegeleiding. Afdeling VI bepaalt dat een retributie wordt geheven voor het gebruik van de dienstverlening van het VBS en wijst de bevoegde rechter aan die kennis neemt van elke vordering betreffende deze retributie.

Hoofdstuk IV bepaalt de opdrachten van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum (hierna: MRRC) en bevat regels in verband met het optreden van dit centrum bij scheepvaartincidenten ⁽²⁾.

Hoofdstuk V bevat een sanctie- en opsporingsregeling.

Tenslotte bevat hoofdstuk VI slotbepalingen. Bij dit hoofdstuk worden enkele bepalingen van de wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins, van de wet van 3 november 1967 betreffende het loodsen van zeevaartuigen en 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

⁽²⁾ Voor zover als nodig wenst de Raad van State de stellers van het ontwerp te wijzen op het bestaan van het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2005 tussen de Federale Staat en het Vlaamse Gewest betreffende de oprichting van en de samenwerking in een structuur Kustwacht . Zij zullen moeten onderzoeken of sommige bepalingen van het voorliggende ontwerp eventueel niet moeten worden herwerkt in het licht van dit akkoord.

en bootsman gewijzigd. Ook wordt artikel 32 van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens opgeheven ⁽³⁾. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk bepaald dat de Vlaamse Regering de politie- en scheepvaartreglementen en alle andere relevante reglementen kan wijzigen om ze met het voorliggende decreet in overeenstemming te brengen en dat de bestaande regelgeving terzake verder van kracht blijft zolang "een bepaling" van het voorliggende decreet niet in werking is getreden.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3. Luidens artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°, 3° en 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zijn de gewesten bevoegd voor "de waterwegen en hun aanhorigheden" (2°), "de havens en hun aanhorigheden" (3°) en "de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee" (9°).

3.1. De bevoegdheid die de gewesten ontleen aan artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet worden begrepen als een beheersbevoegdheid in de ruime zin, die niet beperkt is tot de zuiver patrimoniale aspecten van de waterwegen en hun aanhorigheden ⁽⁴⁾.

In de uitoefening hiervan kunnen de gewesten onder meer:

- normen aannemen i.v.m. de toegankelijkheid van de waterweg, de vrijwaring van het milieu, de integriteit, de veiligheid en de gezondheid van de waterweg, mits de

⁽³⁾ Artikel 32 machtigt de Vlaamse Regering om, binnen de perken van de begroting, subsidies toe te kennen aan de havenbedrijven ten behoeve van de havenkapiteindiensten die expliciet kunnen worden toegewezen aan de verkeersafwikkeling, de veiligheid en de vrijwaring van het milieu.

⁽⁴⁾ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 13; verslag over het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, *Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/5, p. 412; Arbitragehof, nr. 5/96, 18 januari 1996, overw. B.1.1; Arbitragehof, nr. 91/2000, 13 juli 2000, overw. B.3.1; Arbitragehof, nr. 127/2000, 6 december 2000, overw. B.10.2.

betrokken regelingen beperkt blijven tot het beheer van de waterwegen en hun aanhorigheden ⁽⁵⁾;

- normen aannemen ter bescherming van de waterwegeninfrastructuur, o.m. ter bestrijding van de schade aan die infrastructuur ⁽⁶⁾.

Ook kunnen de gewesten op grond van die bevoegdheid politie-verordeningen in verband met de waterwegen en de havens, en hun aanhorigheden aannemen ⁽⁷⁾.

Kortom, de gewesten zijn bevoegd voor het aannemen van regels die betrekking hebben op het beheer van de waterwegen en de havens, in de ruime zin, en in het bijzonder voor het vaststellen van regelingen die het gebruik en de bescherming van de waterwegen en de havens beogen.

3.2. Artikel 6, § 1, X, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 draagt aan de gewesten de bevoegdheid op inzake "de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee".

3.2.1. Zoals het Arbitragehof heeft benadrukt, is de gehele aangelegenheid van de loodsdiensten, zowel in organieke als in functionele zin, aan de gewesten overgedragen. De bevoegdheid van de gewesten omvat bijgevolg ook het stellen van regels betreffende de loodsactiviteit zelf ⁽⁸⁾.

Luidens de parlementaire voorbereiding van het voornoemde artikel 6, § 1, X, eerste lid, 9°, worden met de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee bedoeld:

⁽⁵⁾ Arbitragehof, nr. 5/96, 18 januari 1996, overw. B.3.1 en B.3.3.

⁽⁶⁾ Vgl., i.v.m. de wegen (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), Arbitragehof, nr. 127/2000, 6 december 2000, overw. B.10.2.

⁽⁷⁾ Arbitragehof, nr. 5/96, 18 januari 1996, overw. B.3.3.

⁽⁸⁾ Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.3.2.

- de uitoefening van de loodsdienst op zeeschepen in internationale wateren, in de Belgische territoriale wateren, op de Westerschelde;
- de ondersteuningsdiensten op het water in de internationale wateren, in de Belgische territoriale wateren, op de rede van Vlissingen en op de Schelde;
- de ondersteuningsdiensten aan wal, opererend vanuit de kusthavens Vlissingen, Gent en Antwerpen;
- de walradarketen langs de kust en de Schelde en tot de rede van Antwerpen;
- het sluiten namens de Belgische Staat, van akkoorden met Nederland over de loodsgeldtarieven en het innen van loodsgelden;
- de uitvoering van de bebakening in internationale wateren, in de Belgische territoriale wateren, op de Westerschelde en op de Beneden-Zeeschelde;
- de sleepdienst en de reddingsdienst van de kust die optreden in de internationale wateren en in de Belgische territoriale wateren ⁽⁹⁾.

De bevoegdheden bedoeld in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 omvatten ook de bevoegdheid tot regeling van de eventuele rechten en heffingen, evenals van het recht om ze te innen ⁽¹⁰⁾.

Op grond van diezelfde bevoegdheid kan het gewest ook een systeem van verkeersbegeleiding organiseren, ter beschikking stellen, de nadere regels van die organisatie of terbeschikkingstelling bepalen en bepaalde overtredingen die hiermee verband houden, strafbaar stellen. Dit alles maakt geen inbreuk op de federale bevoegdheid inzake het vaststellen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer in de zin van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van

⁽⁹⁾ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 17.

⁽¹⁰⁾ *Ibid.*; Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.12.

8 augustus 1980, omdat verkeersbegeleiding, in die zin begrepen, deze regels niet wijzigt ⁽¹¹⁾.

Gelet op de band die bestaat tussen de verkeersbegeleiding en de walradarketen, volgt uit de overdracht van de walradarketen dat het gewest tevens bevoegd is het systeem van verkeersbegeleiding dat door die walradarketen tot stand komt, ter beschikking te stellen van de deelnemers aan het scheepvaartgebeuren ⁽¹²⁾.

De walradarketen, die tot doel heeft de scheepvaart op de meest doeltreffende wijze te begeleiden ⁽¹³⁾, en door de informatie die zij verstrekt dienstig is zowel voor de ondersteuning van het loodsen als voor de verkeersbegeleiding, is niet enkel aan het gewest overgedragen in zoverre zij informatie verstrekt inzake loodsactiviteiten. Uit geen enkel gegeven blijkt immers dat de wetgever op bevoegdheidsverdelend vlak een onderscheid heeft willen maken op grond van de aan de walradarketen opgedragen taken. Overigens kan de gewestelijke bevoegdheid inzake de walradarketen, in zoverre die tevens is ingeschakeld in de verkeersbegeleiding, ook grondslag vinden in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°, *juncto* artikel 6, § 1, X, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, naar luid waarvan de gewesten bevoegd zijn voor de "waterwegen en hun aanhorigheden" ⁽¹⁴⁾. Onder het begrip "aanhorigheden" ressorteert onder meer "... al wat nodig is voor de scheepvaart" ⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.13; zie ook J. THEUNIS, "Openbare werken en verkeer", in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 1999, nr. 30, p. 54.

⁽¹²⁾ Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.12.

⁽¹³⁾ Artikel 2 van de Overeenkomst van 29 november 1978 tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden inzake het aanleggen van een walradarketen langs de Westerschelde en haar mondingen.

⁽¹⁴⁾ Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.12; J. THEUNIS, o.c., nr. 32, p. 54.

⁽¹⁵⁾ Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.12, met verwijzing naar, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 14.

3.2.2. De bevoegdheid van het gewest voor de loodsdiensten van en naar de havens, alsmede voor de bebakeningsdiensten en de reddings- en sleepdiensten op zee, strekt zich ook uit tot de gebieden waarbinnen overeenkomstig internationale afspraken op die dienstverlening een beroep moet kunnen worden gedaan ⁽¹⁶⁾.

Daarom moet het gewest, aan wie de aangelegenheid van de loodsdienst is overgedragen, bij het regelen ervan, met eerbiediging van de internationale afspraken, oog hebben voor het geheel van het traject dat de vaartuigen hebben af te leggen van en naar de havens ten aanzien waarvan het gewest krachtens artikel 6, § 1, X, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd is, welk traject uit de aard der dingen niet kan beginnen noch eindigen bij de grenzen van het Vlaamse Gewest bepaald in artikel 2 van de voornoemde bijzondere wet. Dat gegeven kan niet anders dan doorwerken in de omtrent de beloodsing vast te stellen bepalingen ⁽¹⁷⁾.

Mutatis mutandis geldt het voorgaande ook voor de verkeersbegeleiding, bebakeningsdiensten en de reddings- en sleepdiensten op zee.

3.3. Uit wat vooraf gaat volgt dat het Vlaamse Gewest in beginsel bevoegd is voor de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen naar de Vlaamse havens en voor de organisatie van het MRRC.

3.4. In de uitoefening van hun bevoegdheid kunnen de gewesten echter geen maatregelen nemen die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid ⁽¹⁸⁾.

3.4.1. Wat het uitoefenen van hun bevoegdheid inzake de waterwegen en hun aanhorigheden betreft, moet in dit verband worden gewezen op artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat luidt:

⁽¹⁶⁾ Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.17.1.

⁽¹⁷⁾ Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.17.2.

⁽¹⁸⁾ Arbitragehof, nr. 5/96, 18 januari 1996, overw. B.2; R.v.St., afd. wetg., advies 29.406/VR van 15 maart 2000, *Parl. St.*, Vl. Parl., 1999-2000, nr. 402/1, (13), 16.

"De Regeringen worden betrokken bij:

(...)

- 3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen;"

Uit die bepaling volgt dat de bevoegdheid van de gewesten inzake het beheer van de land- en waterwegen niet omvat het aannemen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer ⁽¹⁹⁾, noch het aannemen van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen ⁽²⁰⁾.

3.4.2. Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft de "algemene politie (van het verkeer)" betrekking op de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen. Wat de waterwegen betreft, gaat het i.h.b. om "het algemeen reglement van de scheepvaartwegen" ⁽²¹⁾. Zo is de federale overheid bevoegd voor het vaststellen van regels die onder meer de waterwegen definiëren en die de categorieën van gebruikers definiëren die al dan niet de waterwegen mogen gebruiken ⁽²²⁾. Wat het verkeer op de zee betreft, is diezelfde overheid bevoegd voor de politie op de zeevaart ⁽²³⁾.

⁽¹⁹⁾ Arbitragehof, nr. 5/96, 18 januari 1996, overw. B.2; Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.4.2. Zie eveneens, i.v.m. de beperking die uit artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet voortvloeit ten aanzien van andere bevoegdheden van de gewesten (dan die inzake de waterwegen en hun aanhorigheden), Arbitragehof, nr. 68/96, 28 november 1996, overw. B.10.2.

⁽²⁰⁾ Arbitragehof, nr. 127/2000, 6 december 2000, overw. B.10.3.

⁽²¹⁾ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21. Zie Arbitragehof, nr. 5/96, 18 januari 1996, overw. B.1.2; Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.4.2; Arbitragehof, nr. 91/2000, 13 juli 2000, overw. B.3.1.

⁽²²⁾ Vgl., i.v.m. de wegen (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), Arbitragehof, nr. 68/96, 28 november 1996, overw. B.10.4.

⁽²³⁾ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21.

De "reglementering van het verkeer" heeft betrekking op het verloop van het scheepvaartverkeer in zijn geheel, en is erop gericht dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden ⁽²⁴⁾.

De bevoegdheid inzake de algemene politie (van het verkeer) en de reglementering van het verkeer is dan de bevoegdheid om de ordening van de scheepvaart op zich te regelen ⁽²⁵⁾.

Op de beperking van de gewestelijke bevoegdheid ten gevolge van deze aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid, wordt hierna verder ingegaan (opmerking 3.5.2) ⁽²⁶⁾.

3.4.3. Blijft dan nog de vraag in hoeverre de gewesten binnen hun bevoegdheid regels mogen aannemen die het kenmerk van "verkeersregels" vertonen, of die althans raken aan de door de federale overheid vastgestelde regels inzake algemene politie en reglementering van het verkeer.

Gelet op het gegeven dat de bevoegdheid van de federale overheid op dit punt is opgevat als een uitzondering op de gewestelijke bevoegdheid, mogen de door de gewesten vastgestelde regels niet ingaan tegen die welke door de federale overheid zijn vastgesteld in de uitoefening van haar bevoegdheid inzake algemene politie en reglementering van het verkeer.

⁽²⁴⁾ Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.4.3.

⁽²⁵⁾ In de praktijk worden de begrippen "algemene politie (van het verkeer)" en "reglementering van het verkeer" als één begrip gezien en spreekt men vaak van "de verkeersregels" (vgl. Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.4.3) of "de regels van politie over het wegverkeer" (vgl. Arbitragehof, nr. 68/96, 28 november 1996, overw. B.10.2).

⁽²⁶⁾ Het voor advies voorgelegde ontwerp heeft geen uitstaans met het vervoer, zodat het bedoelde bevoegdheidsvoorbehoud op dit punt verder buiten beschouwing kan blijven.

Dat bevoegdheidsvoorbehoud kan evenwel niet zover reiken dat de gewesten de bevoegdheid wordt ontnomen om, binnen hun (beheers)bevoegdheid, regels aan te nemen die een weerslag kunnen hebben op het scheepvaartverkeer, voorzover zulks gebeurt met het oog op het gebruik en de bescherming van een waterweg of om het scheepvaartverkeer op de meest doeltreffende wijze te begeleiden ⁽²⁷⁾. Zo moeten de gewesten bijvoorbeeld regels kunnen aannemen die de specifieke veiligheidsaspecten van een waterweg betreffen ⁽²⁸⁾, om te vermijden dat zij achteraf als beheerder van de waterweg aansprakelijk kunnen worden gesteld voor gebreken in de waterweg.

Dit alles betekent met andere woorden dat de gewesten bij het uitoefenen van de hun toegewezen bevoegdheid de bestaande regels inzake het scheepvaartverkeer moeten kunnen aanvullen of verstrengen, voorzover de door hen vastgestelde regels kunnen bijdragen tot een nuttiger gebruik en een betere bescherming van hun waterwegen en de maritieme toegangswegen in het algemeen. De gewesten mogen echter niet afwijken van de door de federale overheid vastgestelde regels inzake algemene politie en reglementering van het verkeer.

3.5. De hiervóór in herinnering gebrachte beginselen moeten thans worden betrokken bij het onderzoek van het voorliggende ontwerp van decreet.

3.5.1. In dit verband wijst de Raad van State erop dat hij geen exhaustief onderzoek heeft kunnen doen naar bijvoorbeeld de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om de bestaande bepalingen van politie- en scheepvaartreglementen te wijzigen of op te heffen. Voor een dergelijk onderzoek is immers o.m. een technische deskundigheid vereist, waarover de Raad van State niet beschikt. Ook heeft de Raad van State bij zijn onderzoek moeten vaststellen dat sommige bepalingen van het ontwerp soms dermate ruim en te algemeen zijn geformuleerd, waardoor een toetsing aan de bevoegdheidsverdelende regels bemoeilijkt wordt.

⁽²⁷⁾ Artikel 2 van de Overeenkomst van 29 november 1978 tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden inzake het aanleggen van een walradarketen langs de Westerschelde en haar mondingen.

⁽²⁸⁾ Vgl., i.v.m. brandveiligheidsnormen, Arbitragehof, nr. 40, 15 oktober 1987, overw. 2.B.2.

3.5.2. De volgende bepalingen of onderdelen ervan moeten uit het ontwerp worden gelicht of tenminste worden aangepast, omdat zij zelfs als de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest ruim wordt geïnterpreteerd, de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te buiten lijken te gaan:

- artikelen 2, 17°, en 21: die ook het regelen van het scheepvaartverkeer lijken in te houden;
- artikelen 30 tot 31: die ook het regelen van het scheepvaartverkeer lijken in te houden;
- artikel 45: dat, voorzover de veiligheid van het verkeer, een veilige vaart en de veiligheid van personen wordt beoogd, een aspect van de regeling van het scheepvaartverkeer bevat;
- artikel 53, 12° en 13°: in de mate dat de bestraffing van het niet naleven van de politieverordeningen inzake scheepvaartverkeer wordt beoogd.

4.1. Artikel 39, § 3, van het ontwerp bepaalt dat "aan de vaartuigen waarvoor niet tijdig voldaan wordt aan de in dit artikel bepaalde verplichting tot betaling of zekerheidstelling, of waarvoor anderszins enig bedrag aan het verkeersbegeleidings-systeem of het Vlaamse Gewest schuldig blijft in verband met de in dit decreet vermelde aangelegenheden, (...) door de instantie die met de inning van het bedrag in kwestie is belast een verbod tot afvaart (wordt) opgelegd".

Met deze bepaling inzake het verbod van afvaart wordt blijkbaar afgeweken van de beslagregeling op zeeschepen bepaald in de artikelen 1467 e.v. van het Gerechtelijk Wetboek.

4.2. Artikel 41 wijst de rechtbank aan die bevoegd is om kennis te nemen van de geschillen over de betaling van "elke vordering betreffende de krachtens deze afdeling verschuldigde bedragen".

4.3. Artikel 55 bepaalt dat de griffies van de hoven en rechtbanken de vlaggenstaat en elke andere betrokken staat onverwijld op de hoogte brengt van de op grond van artikel 53 uitgesproken veroordeling wegens de door de Vlaamse Regering aangewezen misdrijven.

4.4. De bepalingen van de artikelen 39, § 3, 41 en 55 regelen aangelegenheden van gerechtelijk recht die in beginsel behoren tot de federale bevoegdheid.

Het Vlaamse Gewest zou met betrekking tot die aangelegenheid slechts normerend kunnen optreden indien het zich zou kunnen beroepen op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden. Daartoe moet worden aangetoond dat het normerend optreden met betrekking tot de aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid "noodzakelijk" kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, eensdeels, en dat voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de bedoelde aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is, anderdeels.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om aan te tonen dat de artikelen 39, § 3, 41 en 55 ingepast kunnen worden in de "impliciete bevoegdheden", bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

5. Artikel 45 machtigt het MRRC om naar aanleiding van ongevallen of risico-omstandigheden alle passende maatregelen te nemen om het marinemilieu te beschermen.

Het Vlaamse Gewest is niet bevoegd om maatregelen te nemen met het oog op de bescherming van het marinemilieu. Deze aangelegenheid behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

6. Het voor advies voorgelegde ontwerp moet worden geacht een "sociaal-economische dimensie" te hebben, in de zin van artikel 5, § 2, a), van het decreet van 27 juni 1985 op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Overeenkomstig die decreetsbepaling moet het dan ook voor advies aan de genoemde Raad worden voorgelegd.

Uit de aan de Raad van State voorgelegde stukken blijkt niet dat dit advies is gevraagd, wat dient te worden verholpen. Indien het vervullen van dit vormvereiste nog aanleiding zou geven tot wijzigingen aan het ontwerp, dienen die wijzigingen te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

7. Wat artikel 6, tweede lid, betreft, waarbij de minister gemachtigd wordt de samenstelling, de uitgave en de verschijning van de nautische publicaties te regelen, moet worden opgemerkt dat het, overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de gewestregering als zodanig is die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, en dat uit de artikelen 68 en 69 van diezelfde bijzondere wet volgt dat de gewestregering zelf haar werkwijze regelt en dat zij, onverminderd de door haar zelf toegestane delegaties, collegiaal beraadslaagt.

De vermelde bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 staan eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van de Vlaamse Regering. Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe aan bepaalde leden van de Vlaamse Regering beslissingsbevoegdheid toe te kennen met betrekking tot door hem aangewezen materies.

Om in overeenstemming te zijn met de eerder vermelde voorschriften van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moet de ontworpen bepaling derhalve worden

.../...

aangepast in die zin dat aan de "Vlaamse Regering" en niet aan de "minister" opdrachten worden gegeven.

Mutatis mutandis geldt deze opmerking ook voor artikel 14, § 3, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 40

8. Luidens dit artikel bepaalt de Vlaamse Regering welke retributie verschuldigd is om gekoppeld te worden aan het centraal beheersysteem of om van de bevoegde dienst gegevens of andere diensten te ontvangen met betrekking tot het verkeersbegeleidingssysteem, alsmede desbetreffend de voorwaarden en "modaliteiten" (lees: nadere regels).

Opdat de ontworpen bepaling zou voldoen aan het in artikel 173 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel, zou in het decreet bepaald moeten worden door wie de retributie is verschuldigd. De ontworpen bepaling moet dan ook in die zin worden aangevuld.

Artikel 53

9. In strafzaken geldt het legaliteitsbeginsel (zie artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, en de artikelen 12 en 14 van de Grondwet).

Dit beginsel houdt niet enkel in dat de decreetgever duidelijk moet aangeven welke gedragingen strafbaar zijn ⁽²⁹⁾, maar ook dat hij de straffen moet bepalen die kunnen worden opgelegd voor de overtreding van ieder van de aldus aangewezen gebods- of verbodsbepalingen. Wat dit laatste aspect van het legaliteitsbeginsel betreft,

⁽²⁹⁾ Zie hierover, o.m., advies 31.441-31.442/AV-AG van de Raad van State van 20 juni 2001 over wetsvoorstellen die geleid hebben respectievelijk tot de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en de wet van 14 juni 2002 betreffende de palliatieve zorg, *Parl. St.*, Senaat, nr. 2-244/21, pp. 12-13.

dient de decreetgever ervoor te zorgen dat de strafmaat wordt gedifferentieerd, rekening houdend met de ernst van de strafbare feiten ⁽³⁰⁾.

In het ontwerp geldt voor alle overtredingen dezelfde regeling, zodat er een globale strafbaarstelling is voor het geheel van de overtredingen. De decreetgever dient na te gaan of er geen aanleiding bestaat om in een differentiëring van de strafmaat te voorzien.

Artikel 54

10.1. Met betrekking tot het ontworpen artikel 54, § 2, eerste lid, waarin wordt bepaald dat het betrokken proces-verbaal bewijskracht (lees: bewijswaarde) heeft tot bewijs van het tegendeel, moet worden opgemerkt dat dergelijke regel een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en, zoals er door het Arbitragehof werd op gewezen, derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit op een redelijke verantwoording dient te berusten en het de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze mag beperken ⁽³¹⁾.

Het zou derhalve aanbeveling verdienen om in de memorie van toelichting een verantwoording op te nemen voor het toekennen van een bijzondere bewijswaarde aan het in het ontworpen artikel 54, § 2, eerste lid, bedoelde proces-verbaal.

10.2 In het ontworpen artikel 54, § 2, tweede lid, wordt bepaald dat de overtreder binnen een maand ⁽³²⁾ na het opstellen van het proces-verbaal op de hoogte gebracht wordt

⁽³⁰⁾ Zie, o.m., advies 25.754/8 van de Raad van State van 3 december 1996 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *Parl. St., Vl. Parl.*, 1996-97, nr. 690/1, (155), 205.

⁽³¹⁾ Arbitragehof, nr. 40/2000, 6 april 2000, overw. B.14.1; Arbitragehof, nr. 16/2001, 14 februari 2001, overw. B.12.1.

⁽³²⁾ Het verdient overigens aanbeveling te preciseren vanaf wanneer deze termijn begint te lopen.

via een aangetekende brief met ontvangstbewijs. Het ontwerp voorziet niet in een sanctie voor het geval dat het afschrift van het proces-verbaal niet binnen de vastgestelde termijn wordt meegedeeld. Een overschrijding van die termijn heeft bijgevolg niet de nietigheid van het proces-verbaal tot gevolg, maar enkel het verlies van zijn bijzondere bewijswaarde, zodat het proces-verbaal enkel als inlichting zal gelden en de rechter bijgevolg vrij over de bewijswaarde ervan oordeelt ⁽³³⁾.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om te oordelen of er al dan niet in een specifieke sanctie voor het overschrijden van de vermelde termijn dient te worden voorzien.

Artikel 55

11. Artikel 55 bepaalt dat de griffies van de hoven en rechtbanken de vlaggenstaat en elke andere betrokken staat onverwijld op de hoogte brengt van de op grond van artikel 53 uitgesproken veroordeling "wegens de door de Vlaamse Regering aangewezen misdrijven".

Het is niet duidelijk wat met de woorden "wegens de door de Vlaamse Regering aangewezen misdrijven" precies wordt bedoeld. In artikel 53 van het ontwerp zelf worden immers de inbreuken omschreven. Er wordt aan de Vlaamse Regering geen opdracht gegeven om bijkomende inbreuken nader te omschrijven.

Indien de ontworpen bepaling evenwel zo moet worden begrepen dat de Vlaamse Regering op algemene wijze de inbreuken zal aanwijzen die ter kennis moeten worden gebracht van de vlaggenstaat en elke andere betrokken staat, dan moet die bepaling in die zin worden herschreven.

⁽³³⁾ A. DE NAUW, "Naar een economisch strafprocesrecht ?", in *Liber Amicorum Paul De Vroede*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994, p. 501; D. HOLSTERS, "De bewijswaarde van het proces-verbaal betreffende de vaststelling van misdrijven", *R.W.*, 1980-81, p. 1374.

Artikel 69

12.1. Het eerste lid van dit artikel luidt:

"Zolang een bepaling van het decreet niet in werking is getreden, blijft de erin geregelde aangelegenheid beheerst door de geldende wetten, decreten, besluiten, de nautische publicaties en andere relevante instrumenten."

Ook zonder deze bepaling, is dit zo. Dit eerste lid moet bijgevolg worden weggelaten uit het ontwerp.

12.2. Uit het eerste lid van dit artikel zou bovendien kunnen worden afgeleid, inzonderheid uit de woorden "zolang een bepaling (...) niet in werking is getreden", dat de Vlaamse Regering een stapsgewijze of gespreide inwerkingtreding van dit decreet beoogt. Indien dit werkelijk de bedoeling is, moet daartoe een uitdrukkelijke opdracht worden gegeven aan de Vlaamse Regering.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT