

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.678/VR/3
VAN 14 JUNI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, op 10 mei 2011 door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over een voorontwerp van decreet “tot wijziging van diverse bepalingen 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”, heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 24 mei 2011 (derde kamer) en 14 juni 2011 (verenigde kamers), het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt, naast tot het aanbrengen van een aantal technische en taalkundige aanpassingen, tot het doorvoeren van de volgende wijzigingen 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 (MRCC):

- het toevoegen van een bepaling inzake bijzondere of buitennormale transporten en bijzondere “gebeurtenissen” die een invloed hebben of zouden kunnen hebben op de vlotheid en de veiligheid van het scheepvaartverkeer of op de vaarweginfrastructuur (artikel 6);
- de vervanging van een bepaling betreffende de aanmeldingsplicht wanneer een vaartuig het werkingsgebied van het verkeersbegeleidingssysteem binnenvaart (artikel 7);
- de toevoeging van een bepaling betreffende de mededeling door de havenkapiteinsdiensten aan de bevoegde federale overheid van klaarblijkelijke gebreken aan een schip (artikel 9);
- het invoegen van een bepaling betreffende de medewerking die aan het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum moet worden verleend bij een ongeval of een incident (artikel 11);
- de toevoeging van bepalingen betreffende het toewijzen van een toevluchtsoord (artikelen 13 en 14).

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

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3.1. In advies 38.901/3 over een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 16 juni 2006² heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, betreffende de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, het volgende opgemerkt:

“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⁽³⁾.

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 betrokken regelingen beperkt blijven tot het beheer van de waterwegen en hun aanhorigheden⁽⁴⁾;
- normen aannemen ter bescherming van de waterwegeninfrastructuur, o.m. ter bestrijding van de schade aan die infrastructuur⁽⁵⁾.

Ook kunnen de gewesten op grond van die bevoegdheid politieverordeningen in verband met de waterwegen en de havens, en hun aanhorigheden aannemen⁽⁶⁾.

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.

² Advies 38.901/3 van 20 september 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 juni 2006, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-2006, nr. 746/1, pp. 60-68.

³ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: 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.

⁴ Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: Arbitragehof, nr. 5/96, 18 januari 1996, overw. B.3.1 en B.3.3.

⁵ Voetnoot 6 uit het geciteerde advies: 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.

⁶ Voetnoot 7 uit het geciteerde advies: Arbitragehof, nr. 5/96, 18 januari 1996, overw. B.3.3.

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 ⁽⁷⁾.

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:

- 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 ⁽⁸⁾.

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 ⁽⁹⁾.

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 8 augustus 1980, omdat verkeersbegeleiding, in die zin begrepen, deze regels niet wijzigt ⁽¹⁰⁾.

⁷ Voetnoot 8 uit het geciteerde advies: Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.3.2.

⁸ Voetnoot 9 uit het geciteerde advies: 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.

⁹ Voetnoot 10 uit het geciteerde advies: *Ibid.*; Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.12.

¹⁰ Voetnoot 11 uit het geciteerde advies: 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.

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⁽¹¹⁾.

De walradarketen, die tot doel heeft de scheepvaart op de meest doeltreffende wijze te begeleiden⁽¹²⁾, 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'⁽¹³⁾. Onder het begrip 'aanhorigheden' ressorteert onder meer '... al wat nodig is voor de scheepvaart'⁽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⁽¹⁵⁾.

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⁽¹⁶⁾.

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 [MRCC].

¹¹ Voetnoot 12 uit het geciteerde advies: Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.12.

¹² Voetnoot 13 uit het geciteerde advies: 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.

¹³ Voetnoot 14 uit het geciteerde advies: Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.12; J. THEUNIS, o.c., nr. 32, p. 54.

¹⁴ Voetnoot 15 uit het geciteerde advies: Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.12, met verwijzing naar, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 14.

¹⁵ Voetnoot 16 uit het geciteerde advies: Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.17.1.

¹⁶ Voetnoot 17 uit het geciteerde advies: Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.17.2.

3.4. In de uitoefening van hun bevoegdheid kunnen de gewesten echter geen maatregelen nemen die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid ⁽¹⁷⁾.

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:

‘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 ⁽¹⁸⁾, noch het aannemen van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen ⁽¹⁹⁾.

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’ ⁽²⁰⁾. 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 ⁽²¹⁾. Wat het verkeer op de zee betreft, is diezelfde overheid bevoegd voor de politie op de zeevaart ⁽²²⁾.

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 ⁽²³⁾.

¹⁷ Voetnoot 18 uit het geciteerde advies: 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.

¹⁸ Voetnoot 19 uit het geciteerde advies: 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.

¹⁹ Voetnoot 20 uit het geciteerde advies: Arbitragehof, nr. 127/2000, 6 december 2000, overw. B.10.3.

²⁰ Voetnoot 21 uit het geciteerde advies: 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.

²¹ Voetnoot 22 uit het geciteerde advies: 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.

²² Voetnoot 23 uit het geciteerde advies: 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.

²³ Voetnoot 24 uit het geciteerde advies: Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997, overw. B.4.3.

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⁽²⁴⁾.

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)⁽²⁵⁾.

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.

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⁽²⁶⁾. Zo moeten de gewesten bijvoorbeeld regels kunnen aannemen die de specifieke veiligheidsaspecten van een waterweg betreffen⁽²⁷⁾, 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.

²⁴ Voetnoot 25 uit het geciteerde advies: 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).

²⁵ Voetnoot 26 uit het geciteerde advies: Het voor advies voorgelegde ontwerp heeft geen uitstaans met het vervoer, zodat het bedoelde bevoegdheidsvoorbehoud op dit punt verder buiten beschouwing kan blijven.

²⁶ Voetnoot 27 uit het geciteerde advies: 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.

²⁷ Voetnoot 28 uit het geciteerde advies: Vgl., i.v.m. brandveiligheidsnormen, Arbitragehof, nr. 40, 15 oktober 1987, overw. 2.B.2.

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.

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.”

3.2. Globaal genomen blijft het ontworpen decreet binnen de aldus opgevatte bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Enkele bepalingen ervan nopen evenwel tot een nader onderzoek.

3.2.1. Luidens het ontworpen artikel 6bis van het decreet van 16 juni 2006 (artikel 6 van het ontwerp) dient om de vlotheid en de veiligheid van het scheepvaartverkeer niet in het gedrang te brengen en omwille van de bescherming van de vaarweginfrastructuur, de toelating van een door de Vlaamse Regering aangewezen instantie te worden verkregen voor de organisatie van bijzondere of buitennormale transporten en voor “bijzondere gebeurtenissen [lees: activiteiten]” die een invloed hebben of zouden kunnen hebben op de vlotheid en de veiligheid van het scheepvaartverkeer of op de vaarweginfrastructuur wanneer die transporten of “gebeurtenissen” plaatsvinden in de door de Vlaamse Regering aangewezen wateren en kustzone.

Vraag is of met deze bepaling niet de bevoegdheid van de federale overheid inzake de algemene politie en de reglementering op het zeeverkeer en -vervoer wordt betreden.

Het Grondwettelijk Hof heeft gepreciseerd dat de verkeersregels ter zee betrekking hebben op het verloop van het scheepvaartverkeer in zijn geheel en erop gericht zijn dat verkeer

vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden.²⁸

Gelet op deze definitie kan het onderwerpen, op een algemene wijze, aan een voorafgaande toelating van de organisatie van bijzondere of buitennormale transporten worden beschouwd als een regel betreffende de politie van het zeeverkeer en het zeevervoer voor zoverre die toelating als doel heeft de vlotheid en de veiligheid van het scheepvaartverkeer te waarborgen.²⁹ Anderzijds kan het Vlaamse Gewest wel bevoegd worden geacht een regime van toelating voor die transporten of activiteiten in te voeren wanneer met die toelating de bescherming van de waterwegen of de vaarwegen- of haveninfrastructuur wordt beoogd.³⁰

In het ontworpen artikel 6*bis* dienen derhalve de referenties aan “de vlotheid en de veiligheid van het scheepvaartverkeer” te worden geschrapt.

Gelet op de samenhang tussen de federale en de gewestelijke bevoegdheden terzake en om een dubbel regime van toelating te vermijden, verdient het aanbeveling om met toepassing van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een samenwerkingsakkoord te sluiten betreffende de toelating voor de organisatie van bijzondere of buitennormale transporten of bijzondere activiteiten die een invloed hebben op de vlotheid en de veiligheid van het scheepvaartverkeer en op de vaarwegen- of haveninfrastructuur.

3.2.2. Het ontwerp bevat een aantal regels betreffende de toewijzing van een toevluchtsoord naar aanleiding van ongevallen en risico-omstandigheden of bij afkondiging van het rampenplan of de rampenplannen bedoeld in artikel 26 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 (artikelen 13 en 14 waarbij de artikelen 45 en 46 van het decreet van 16 juni 2006 respectievelijk worden gewijzigd en vervangen). Zo wordt het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum gemachtigd om naar aanleiding van ongevallen of

²⁸ Grondwettelijk Hof, nr. 2/97, 16 januari 1997, B.4.3.

²⁹ Hetzelfde geldt voor het onderwerpen aan een toelating van de in het ontworpen artikel 6*bis* bedoelde “bijzondere gebeurtenissen”. Strikt genomen betreft de toelating hiervoor niet of niet altijd een verkeersregel, maar de federale overheid kan wel worden geacht bevoegd te zijn de maatregel aan te nemen op grond van haar impliciete bevoegdheden.

³⁰ In dezelfde zin, w.b.t. het wegvervoer, advies 41.234/VR van 3 oktober 2006 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende het wegverkeer van uitzonderlijk vervoer.

risico-omstandigheden een toevluchtsoord toe te wijzen, rekening houdend met de richtsnoeren vermeld in de Toevluchtsoordenresolutie³¹ en volgens de nadere regels die door de Vlaamse Regering worden bepaald voor de toewijzing van een toevluchtsoord. Bij de afkondiging van een (de) rampenplan(nen) wijst de instantie vermeld in artikel 26 van het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2005, dit is de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen, aan schepen die bijstand behoeven en die voldoen aan de in het (de) rampenplan(nen) vermelde voorwaarden, het toevluchtsoord toe, en kunnen daaraan voorwaarden worden gekoppeld. De zo-even vermelde instantie wordt bijgestaan door de bevoegde diensten van het Vlaamse Gewest, aangewezen op grond van artikel 7, § 1, 2°, van het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2005, terwijl de beslissing over het toegewezen toevluchtsoord en de daaraan gekoppelde voorwaarden door het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum aan “het vaartuig” (lees: de gezagvoerder ervan) worden medegedeeld.

Het toewijzen van een toevluchtsoord voor schepen die bijstand behoeven, heeft enerzijds tot doel de veiligheid en de vlotheid van het scheepvaartverkeer te waarborgen, waarvoor de federale overheid bevoegd is op grond van de haar krachtens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toekomende bevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering op het zeeverkeer en het zeevervoer, kan mede worden genomen op grond van overwegingen betreffende de bescherming van het mariene milieu en kan in geval van scheepsrampen worden beschouwd als een maatregel die kan bijdragen tot de civiele bescherming. De twee laatstgenoemde aangelegenheden behoren tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Anderzijds houdt het toewijzen van een toevluchtsoord ook verband met gewestelijke aangelegenheden, zoals het gebruik en de bescherming van de vaarwegen, de reddingsdiensten en eventueel de loods-, sleep- of ondersteuningsdiensten, de bescherming van de haveninfrastructuur en de toegankelijkheid ervan wanneer een haven als toevluchtsoord fungeert, en de beoordeling van de impact op het kustmilieu zelf.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt weliswaar niet over de technische deskundigheid die toelaat alle aspecten van de problematiek te doorgronden. Toch moet worden vastgesteld dat, nu de onderscheiden aspecten waarmee bij de beoordeling van de toewijzing van een toevluchtsoord rekening dient te worden gehouden, in verband te brengen zijn met bevoegdheden van zowel de federale overheid als van het Vlaamse Gewest, en verschillende diensten, die zowel van de federale overheid als van het Vlaamse Gewest afhangen bij de

³¹ In het ontworpen artikel 2, § 1, 47°, van het decreet van 16 juni 2006 gedefinieerd als “resolutie A.949(23) van de Internationale Maritieme Organisatie, ‘Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance’”.

beslissing tot toewijzing van het toevluchtsoord en de uitvoering ervan zullen dienen te worden betrokken, dat gewest niet unilateraal vermag te bepalen door welk orgaan de beslissing inzake de toewijzing van het toevluchtsoord dient te worden genomen, noch unilateraal de nadere regels of de criteria vermag te bepalen waarmee bij die toewijzing rekening dient te worden gehouden.³² Gelet op het gegeven dat de beslissing tot het toewijzen van een toevluchtsoord noodzakelijkerwijze door één enkele instantie dient te worden genomen, ook al zijn er zowel federale als gewestelijke bevoegdheden bij betrokken, is het onontbeerlijk dat de desbetreffende regels in onderlinge samenwerking tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest tot stand worden gebracht. Daartoe kan worden aangeraden het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2005 aan te vullen met bepalingen omtrent het toewijzen van een toevluchtsoord.

Het genoemde samenwerkingsakkoord bevat overigens reeds een artikel (artikel 26) betreffende het rampenplan Noordzee, dat “alle aspecten regelt, die verbonden zijn aan rampen met betrekking tot de zee en de kustwateren en die behoren tot de bevoegdheden van de partijen in het kader van dit samenwerkingsakkoord”. Het ontworpen artikel 46 (artikel 14 van het ontwerp) kan worden beschouwd als een aanvulling op het genoemde samenwerkingsakkoord, wat uiteraard niet eenzijdig door de decreetgever kan gebeuren, maar een wijziging van dat samenwerkingsakkoord impliceert.

Conclusie is derhalve dat de artikelen 13 en 14 van het ontwerp geen doorgang kunnen vinden en dat de regeling inzake de toewijzing van het toevluchtsoord aan schepen die bijstand behoeven in samenwerking met de federale overheid dient te worden uitgevaardigd, best door middel van een aanpassing van het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2005.

³² In zoverre die criteria de vlotheid en veiligheid van het scheepvaartverkeer betreffen, zoals uit het te wijzigen artikel 45, eerste lid, van het decreet van 16 juni 2006 blijkt, wordt de federale bevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering van het zeeverkeer betreden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Het is enkel in het decreet van 16 juni 2006 zelf dat moet worden vermeld dat dit decreet onder meer strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2002/59/EG³³ en van richtlijn 2009/16/EG³⁴. Artikel 2 van het ontwerp dient derhalve te vervallen.

Artikel 3

5. In artikel 3, 2° en 7°, van het ontwerp wordt in de definiëring van een aantal wetten of decreten ook uitdrukkelijk verwezen naar de latere wijzigingen ervan. Zulk een verwijzing is wetgevingstechnisch overbodig: wanneer zonder meer wordt verwezen naar een wet, een decreet of een ordonnantie, wordt verwezen naar de tekst met al zijn bestaande en toekomstige wijzigingen.³⁵

Artikel 3, 2° en 7°, van het ontwerp dient derhalve te worden weggelaten.

Een gelijkaardige opmerking geldt met betrekking tot de verwijzing naar verdragen³⁶ en Europese of internationale regelgeving en naar het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2005, zodat ook artikel 3, 4°, 5°, 8° en 9°, van het ontwerp dient te vervallen of dient te worden aangepast.

³³ 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.

³⁴ Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende havenstaatcontrole. Artikel 4 van het ontwerp strekt tot toevoeging in artikel 3 van het decreet van 16 juni 2006 van een verwijzing naar die richtlijn.

³⁵ Zie *Beginselen van de Wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 74. Zie wat de verwijzing naar besluiten betreft evenwel Grondwettelijk Hof, nr. 159/2008, 20 november 2008, B.4.2.

³⁶ Zij het dat in geval van verdragen enkel rekening kan worden gehouden met voor de interne rechtsorde geldende wijzigingen.

Artikel 4

6. In artikel 4 van het ontwerp dient te worden aangegeven dat de erin bedoelde toevoeging wordt aangebracht in artikel 3, *eerste lid*, van het decreet van 16 juni 2006.

Artikel 6

7. Onverminderd opmerking 3.2.1, wordt ter overweging gegeven om de Vlaamse Regering er ook toe te machtigen de aard van de in het ontworpen artikel 6*bis*, tweede lid, bedoelde voorwaarden te bepalen.

Artikel 8

8. In het ontworpen artikel 14, § 3, tweede lid (artikel 8, 2°, van het ontwerp), schrijve men “nadere regels” in plaats van “modaliteiten”.

Artikel 9

9. In het ontworpen artikel 31*bis* late men zowel in paragraaf 1 als in paragraaf 2, eerste lid, de woorden “via de geëigende kanalen” weg. Die woorden zijn immers weinigzeggend wanneer niet nader wordt omschreven welke die “geëigende kanalen” juist zijn.

10. Het ontworpen artikel 31*bis*, § 3, naar luid waarvan de Vlaamse Regering maatregelen kan vaststellen “ter uitvoering van dit artikel”, houdt niet meer in dan wat reeds is vervat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en dient derhalve te vervallen.

Indien het toch de bedoeling zou zijn aan de Vlaamse Regering een bevoegdheid toe te kennen die verder gaat dan die welke is vervat in het laatstgenoemde artikel, dient de draagwijdte ervan te worden gespecificeerd.

Artikel 11

11. Er dient in het ontworpen artikel 43*bis*, eerste lid, 1°, te worden verduidelijkt wat wordt bedoeld met de “VN-nummers”, de “IMO-risicoklassen”, de “IMDG-, IBC- en IGC-code” en de “INF-ladingen als bedoeld in voorschrift VII/14.2”. In zoverre wordt verwezen naar begrippen die voorkomen in bepaalde normen, dient te worden nagegaan of die normen voldoende kenbaar zijn

Artikel 20

12. Aangezien bij artikel 20 van het ontwerp een wijziging wordt beoogd 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 en bootsman, en niet van het decreet van 16 juni 2006, dient dit artikel te worden geplaatst na artikel 22 van het ontwerp.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	J. JAUMOTTE,	
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	L. DETROUX,	staatsraden,
Mevrouwen	C. GIGOT,	
	A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de Heer Y. CHAUFFOUREAUX en Mevrouw G. SCHEPPERS, auditeurs.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LIÉNARDY

De derde kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS