

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.715/1/V
VAN 2 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 16 juli 2012 door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht haar, binnen een termijn van dertig 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 het volgende advies gegeven:

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 beperkt tot 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 ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van decreet strekt er onder meer toe de artikelen 6 en 8, lid 4, van richtlijn 2009/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ‘tot vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector en tot wijziging van de Richtlijn 1999/35/EG van de Raad en Richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad’ om te zetten. Hiertoe wordt 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’ met een aantal bepalingen aangevuld.

Volgens artikel 1 van de genoemde richtlijn heeft deze tot doel “de maritieme veiligheid te verhogen en verontreiniging door schepen te voorkomen en daarmee de kans op toekomstige ongevallen op zee te verminderen, door:

- a) een spoedige uitvoering van het veiligheidsonderzoek en een gedegen analyse van ongevallen en incidenten op zee te bevorderen, teneinde de oorzaken ervan vast te stellen, en
- b) ervoor te zorgen dat tijdig en nauwgezet verslag over het veiligheidsonderzoek wordt uitgebracht en voorstellen voor herstelmaatregelen worden gedaan”.

De richtlijn heeft voornamelijk betrekking op federale bevoegdheden. De bepalingen ervan zijn dan ook omgezet bij wet van 2 juni 2012 ‘betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen’. Bij die wet wordt een onderzoeksinstantie opgericht onder de benaming “federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen”, afgekort FOSO. Die instantie is bevoegd gemaakt om veiligheidsonderzoeken in te stellen naar scheepvaartongevallen en incidenten.

Volgens de memorie van toelichting bij het thans voorliggende ontwerp hebben (enkel) de artikelen 6 en 8, lid 4, van de richtlijn betrekking op aangelegenheden waarvoor ook het Vlaamse Gewest bevoegd is. Artikel 6 van de richtlijn heeft betrekking op de melding van

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

ongevallen en incidenten, onder meer door de verantwoordelijke autoriteiten. Artikel 8, lid 4, van de richtlijn voorziet in de toegang voor de onderzoekers van de onderzoeksinstantie tot de informatie die voor het verrichten van het onderzoek relevant is. De stellers van het ontwerp gaan ervan uit dat het begeleiden van de scheepvaart een Vlaamse bevoegdheid is en dat de Vlaamse overheid uit hoofde hiervan als eerste over de nodige informatie beschikt.

De artikelen 2 en 3 van het ontwerp beogen de toevoeging van de “richtlijn onderzoek ongevallen” (richtlijn 2009/18/EG) aan de definities en het toepassingsgebied van het decreet van 16 juni 2006.

Artikel 4 van het ontwerp strekt ertoe aan de bevoegde instanties van het Vlaamse Gewest de verplichting op te leggen om FOSO onverwijld in kennis te stellen van elk ongeval of incident en om haar de nodige ondersteuning te bieden. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de ongevallen en incidenten nader te omschrijven en om nadere regels te stellen voor de melding aan FOSO.²

3. Het ontwerp bevat ook een aantal bepalingen die niet de omzetting van de genoemde richtlijn beogen.

Artikel 5 van het ontwerp komt erop neer dat ook “de bevoegde instantie, vermeld in artikel 46 (van het decreet van 16 juni 2006)” de vrijstelling van aansprakelijkheid geniet ingeval een vaartuig schade zou lijden ten gevolge van een fout van die instantie. Artikel 46, eerste lid, van het decreet van 16 juni 2006, vervangen bij decreet van 6 juli 2012³, heeft het over “de instantie, vermeld in artikel 26, § 1, 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)”. Blijkens de laatstgenoemde bepaling is die instantie de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen, in zijn hoedanigheid van coördinator van het “Rampenplan Noordzee”. Op grond van het genoemde artikel 46, eerste lid, kan de gouverneur bij de afkondiging van het rampenplan bepaalde maatregelen nemen ten aanzien van schepen die bijstand behoeven, en kan hij aan bepaalde schepen een toevluchtsoord aanwijzen.

Artikel 6 van het ontwerp beoogt een vergissing in artikel 57, § 1, van het decreet van 16 juni 2006 recht te zetten.

² Zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, spreekt het vanzelf dat de Vlaamse Regering zich zal moeten richten naar de omschrijving van de ongevallen en incidenten door de federale overheid, met name in artikel 3, 14° en 17°, van de wet van 2 juni 2012, die op haar beurt steunt op de definities vervat in de IMO-code voor onderzoek naar ongevallen en incidenten op zee (“IMO Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents”), waarnaar richtlijn 2009/18/EG verwijst (zie artikel 3, leden 1 en 2, van de richtlijn).

³ Decreet van 6 juli 2012 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 16 juni 2006 betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen naar de havens en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum’.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4. Op grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten bevoegd inzake “de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee”. Het voor advies voorgelegde ontwerp heeft op die aangelegenheden betrekking.

5. Artikel 5 van het ontwerp voorziet in een verruiming van de regeling inzake de vrijstelling van aansprakelijkheid. Volgens het vigerende artikel 56 van het decreet van 16 juni 2006 geldt die vrijstelling thans voor het verkeersbegeleidingssysteem, de bevoegde instantie van het Vlaamse Gewest en het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum. De wijziging van die bepaling heeft tot gevolg dat niet enkel de genoemde instanties, maar ook de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen, in het kader van het Rampenplan Noordzee, die vrijstelling genieten.

Het vaststellen van algemene regels in verband met de buitencontractuele aansprakelijkheid behoort in beginsel tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Dit neemt niet weg dat de gemeenschappen en de gewesten specifieke regels in verband met die aansprakelijkheid kunnen vaststellen, voor zover die regels beschouwd kunnen worden als eigen aan de aangelegenheid waarvoor zij bevoegd zijn en in het kader waarvan zij die regels vaststellen. De gemeenschappen en de gewesten kunnen immers menen dat het invoeren van zulke specifieke regels nodig is om het door hen gewenste beleid in de betrokken aangelegenheid op een doeltreffende wijze te voeren. In voorkomend geval kunnen de aldus door de gemeenschappen en de gewesten vastgestelde regels afwijken van het (federale) gemeenrecht. Die mogelijkheid is echter niet onbeperkt. Vereist is immers dat het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd, of met andere woorden dat de uitoefening van de federale bevoegdheid op het vlak van het burgerlijke aansprakelijkheidsrecht niet onmogelijk wordt gemaakt of op overdreven wijze bemoeilijkt.⁴

Het is de Raad van State niet duidelijk in hoeverre de ontworpen beperking van de aansprakelijkheid van bepaalde overheidsinstanties beschouwd kan worden als inherent aan een regeling inzake verkeersbegeleiding of optreden bij scheepvaartincidenten. Het staat aan de stellers van het ontwerp om terzake een verantwoording te geven, en om daarbij ook uit te leggen waarom de ontworpen regeling het evenredigheidsbeginsel niet schendt.

Indien een dergelijke verantwoording niet kan worden gegeven, zou de decreetgever de ontworpen bepalingen enkel kunnen aannemen op grond van de impliciete

⁴ R.v.St., afd. Wetg., advies 33.334/VR van 24 juni 2003 over een voorstel van ordonnantie ‘betreffende de bodemsanering’, *Parl.St.* Br.H.R. 2000-01, nr. A-221/2, pp. 4-5, nr. 7.

bevoegdheden van het Vlaamse Gewest, bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Ook in dat geval staat het aan de stellers van het ontwerp om aan te tonen dat aan de voorwaarden voor de toepassing van die bepaling is voldaan.⁵

⁵ Rdpl. het aangehaalde advies, p. 5, nr. 8.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	B. THYS,	staatsraad,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME