CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.906/4
du 2 mars 2016

sur

un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 5 février 2007 relative à la sûreté maritime, la loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation et la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.906/4
van 2 maart 2016

over

een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 5 februari 2007 betreffende de maritieme beveiliging, de wet van 2 juni 2012 betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen en de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van de begrotingsfondsen'

‡LW-BBDQQAGEF-FIJAGMR‡

Le 4 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Mer du Nord, adjoint à la Ministre des Affaires sociales et à la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 5 février 2007 relative à la sûreté maritime, la loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation et la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 mars 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mars 2016.

*

Op 4 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Noordzee, toegevoegd aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 5 februari 2007 betreffende de maritieme beveiliging, de wet van 2 juni 2012 betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen en de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van de begrotingsfondsen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 2 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 maart 2016.

*

‡LW-BBDQQAGEF-FIJAGMR‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

1. Les articles 3 à 6 de l'avant-projet examiné visent à modifier la loi du 2 juin 2012 'relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation', afin de mettre en place un nouveau mécanisme fiscal de financement de l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation (en abrégé OFEAN), en lieu et place du mécanisme initialement prévu par l'article 15 de la loi du 2 juin 2012, lequel a été annulé par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°158/2013 du 21 novembre 2013.

Ces dispositions en projet visent également à étendre formellement les missions de l'OFEAN aux enquêtes sur accidents maritimes prévues par la règle 5.1.6 de la Convention du travail maritime, adoptée le 23 février 2006 par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail [1].

2. L'article 4 de la loi du 2 juin 2012, qui transpose l'article 2 de la directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 'établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la directive 1999/35/CE du Conseil et la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil' (ci-après la directive 2009/18/CE), en définit le champ d'application dans les termes suivants :

> « Art. 4. La présente loi s'applique aux accidents de navigation et aux incidents qui :
>
> 1° impliquent des navires belges, ou
>
> 2° surviennent dans les zones maritimes, ou
>
> 3° surviennent dans les eaux intérieures et impliquent des navires, ou
>
> 4° mettent en jeu d'autres intérêts importants du Royaume de Belgique.
>
> La présente loi ne s'applique pas aux accidents de navigation et aux incidents qui impliquent uniquement :
>
> 1° des navires de guerre ou destinés au transport de troupes et d'autres navires appartenant à un État ou exploités par lui et utilisés exclusivement à des fins gouvernementales non commerciales ;

[1] Convention internationale à laquelle il a été donné assentiment par une loi du 17 août 2013, par des décrets du 4 mai 2012 (Communauté et Région flamandes), 25 février 2013 (Communauté germanophone), 4 juillet 2013 (Communauté française), et 10 juillet 2013 (Région wallonne – deux décrets), ainsi que par une ordonnance du 26 juillet 2013.

‡LW-BBDQQAGEF-FIJAGMR‡

2° des navires qui ne sont pas propulsés par des moyens mécaniques, des navires en bois de construction primitive, des yachts et des bateaux de plaisance utilisés à des fins non commerciales, sauf s'ils sont ou seront pourvus d'un équipage et s'ils transportent ou transporteront plus de douze passagers à des fins commerciales ;

3° des bateaux de navigation intérieure exploités sur les eaux intérieures ;

4° des navires de pêche d'une longueur inférieure à 15 mètres ;

5° des unités fixes de forage au large ».

L'intervention de l'OFEAN ne concerne donc pas uniquement les accidents de navigations et incidents survenant dans les eaux maritimes.

3. Dans le considérant B.4.4 de son arrêt n° 158/2013, la Cour constitutionnelle observe à cet égard :

« B.4.4. Il ressort de la portée de la loi attaquée qu'elle est également applicable aux accidents de navigation et incidents qui se produisent dans les ports et sur les voies hydrauliques dont la gestion relève de la compétence des régions.

Étant donné qu'elle concerne essentiellement la sécurité du trafic maritime, la loi attaquée fait cependant partie des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, même si ce trafic s'effectue dans les ports ou dans les eaux intérieures.

Comme la Cour l'a déjà jugé dans l'arrêt n° 2/97 du 16 janvier 1997, les règles de circulation ont trait au déroulement du trafic des navires dans son ensemble et visent à organiser la circulation en manière telle qu'elle soit fluide et ne présente aucun risque pour autrui, ainsi qu'à prévenir l'apparition de situations dangereuses (B.4.3) ».

La Cour confirme cette analyse à propos des recommandations de sécurité éventuelles que l'OFEAN a pour mission de formuler sur la base de son enquête de sécurité [2] dans les termes suivants :

« B.5.3. Que les recommandations de sécurité aient force obligatoire ou non, ce qui sera examiné plus loin (B.14.3), il peut être constaté qu'elles concernent la sécurité du trafic maritime et relèvent à ce titre de la compétence de police générale de l'autorité fédérale ».

4. Pour ce qui concerne l'application de la loi du 2 juin 2012 aux accidents de navigation survenant dans les eaux intérieures, il doit par conséquent être tenu compte des transferts de compétence opérés par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', et plus particulièrement de celui relatif aux « règles de police de la navigation sur les voies navigables, à l'exclusion de la réglementation en matière de transport de matières animales qui présentent un danger pour la population, de transport de matières radioactives et de transport de matières explosives » (article 6, § 1er, X, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', inséré par l'article 23 de la loi spéciale du 6 janvier 2014).

[2] Voir les articles 3, 24°, a), 9, § 2, et 28 à 30 de la loi du 2 juin 2012.

‡LW-BBDQQAGEF-FIJAGMR‡

La loi du 2 juin 2012 s'inscrivant dans la compétence relative à la police générale de la navigation, elle relève désormais partiellement, pour ce qui concerne son application aux accidents de navigation survenant dans les eaux intérieures, de la compétence des Régions.

Les missions confiées à l'OFEAN, afin d'assurer la transposition de la directive 2009/18/CE, et la mise en œuvre du droit international maritime en la matière [3] concernent tant des évènements survenant en eaux maritimes qu'en eaux intérieures, sans que ces deux aspects ne fassent l'objet d'un traitement différencié dans la loi du 2 juin 2012. Cela implique que les autorités fédérales et régionales doivent désormais exercer, en la matière, leurs compétences respectives de manière coordonnée.

5. La conclusion d'un accord de coopération, au sens de l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, doit, à cet égard, être privilégiée. Cette solution permettrait également d'organiser la participation des administrations portuaires au mécanisme de financement de l'OFEAN, comme le relève la Cour constitutionnelle dans son arrêt n°158/2013, dont l'alinéa 3 du considérant B.17.7 énonce :

> « Si le législateur souhaite percevoir les contributions par l'intermédiaire des administrations portuaires, il est normal, dans le fédéralisme coopératif belge, qu'il soit conclu à ce sujet un accord de coopération avec la région concernée, au lieu de répercuter cette perception unilatéralement sur les administrations portuaires en les désignant comme redevables ».

À cet égard, il doit être noté que si l'article 15, § 5, alinéa 3, en projet, de la loi du 2 juin 2012 (article 5 de l'avant-projet examiné), présente la conclusion d'accords de coopération « avec l'administration des ports concernés » comme facultative (par l'usage de mots : « le Ministre peut conclure ») [4], l'exposé des motifs explique, au contraire, que l'intervention des administrations portuaires est nécessaire à la mise en place de ce mécanisme fiscal de financement. Son point 3, C, iii, alinéa 2, énonce en effet :

> « Le présent projet de loi prévoit toutefois une disposition autorisant le Roi à conclure un accord de coopération avec les différents ports en vue de la perception de la contribution. En effet, la mise sur pied d'un système propre de perception n'est pas rentable. Chaque année, un port belge recense environ 25 000 escales soumises à l'obligation de contribution. Si un avis de paiement doit être envoyé pour chacune de ces escales, le support administratif de l'OFEAN devrait compter 4 ETP chargés exclusivement du traitement des contributions. Le surcoût engendré par une telle procédure excède les moyens de fonctionnement de l'OFEAN » [5].

---

[3] Voir notamment les différents textes internationaux auxquels se réfèrent les considérants de la directive 2009/18/CE.

[4] Ces expressions sont incorrectes. La section de législation rappelle qu'un accord de coopération au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' doit, lorsqu'il porte sur des matières fédérales et régionales, être conclu entre l'autorité fédérale et les régions concernées. Conformément à l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, lorsqu'un accord de coopération peut grever financièrement l'État ou les régions, il doit recevoir l'assentiment des pouvoirs législatifs concernés pour pouvoir produire des effets.

[5] L'auteur du projet ne semble pas considérer que ces surcoûts qui seraient disproportionnés pour l'administration fédérale, s'agissant d'organiser le financement d'un service comprenant deux agents (dans sa configuration envisagée) ou cinq agents (dans sa configuration actuelle), puissent l'être pour les administrations portuaires concernées.

‡LW-BBDQQAGEF-FIJAGMR‡

EXAMEN DU MÉCANISME FISCAL DE FINANCEMENT DE L'OFEAN

Eu égard au caractère fondamental de l'observation qui précède, il n'y a pas lieu de poursuivre plus avant l'examen des articles 3 à 7 de l'avant-projet. Il peut cependant être d'ores et déjà observé que le mécanisme fiscal spécifique de financement de l'OFEAN défini à l'article 5 de l'avant-projet, s'expose à de sérieuses critiques.

En effet, les modalités de calcul de ce nouvel impôt ne permettent nullement aux exploitants de navire, et singulièrement aux exploitants de navires étrangers, de pouvoir en estimer le montant. Pour ces derniers, il doit notamment être relevé que :

– le montant de la contribution prévue à l'article 15, § 3, en projet, peut être nul, si la contribution des exploitants de navires belges, prévue à l'article 15, § 2, atteint la somme de 235.000 euros ;

– le montant de leur contribution dépend du nombre d'escales de navires étrangers et donc de la proportion de navires étrangers faisant escale dans les six ports belges concernés ;

– le montant maximum de leur contribution dépend du nombre d'escales annuelles nécessaires pour l'octroi d'un « pilot exemption certificate » à délivrer par la région compétente, nombre d'escales qui peut varier selon les régions, les ports, les types de navires, ou même ne pas être fixé par les régions ;

– le montant de la contribution prévue à l'article 15/1, § 2, en projet, dépend en outre du coût des experts externes auxquels l'OFEAN décide de faire appel durant la période de référence, du fait que le ou les navires impliqués dans l'accident sur lequel interviennent ces experts externes soient tous ou en partie des navires sous pavillon étranger, ainsi que du fait que les ports belges de départ ou d'arrivée de ces navires soient les mêmes que ceux du navire étranger pour lequel la contribution est calculée (ces éléments d'incertitude valant également, *mutatis mutandis*, pour les navires sous pavillon belge, soumis à la contribution prévue à l'article 15/1, § 1er, de l'avant-projet).

Eu égard à ces nombreuses incertitudes, ce mécanisme de financement, qui relève de la notion d'impôt de répartition, pose sérieusement question au regard des exigences de légalité et de prévisibilité de l'impôt qui résultent des articles 170 et 172 de la Constitution, ainsi qu'au regard du principe d'égalité devant l'impôt [6].

*

[6] Voir C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.17.7, alinéa 2.

‡LW-BBDQQAGEF-FIJAGMR‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1. De artikelen 3 tot 6 van het voorliggende voorontwerp strekken ertoe via een wijziging van de wet van 2 juni 2012 'betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen' een nieuwe fiscale regeling op te zetten voor de financiering van de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen (FOSO). Die regeling komt in de plaats van die waarin aanvankelijk was voorzien bij artikel 15 van de wet van 2 juni 2012, dat bij arrest nr. 158/2013 van het Grondwettelijk Hof van 21 november 2013 is vernietigd.

Die ontworpen bepalingen strekken er ook toe de opdrachten van de FOSO formeel te verruimen tot de scheepvaartongevalonderzoeken bedoeld in voorschrift 5.1.6 van het Verdrag betreffende maritieme arbeid, dat op 23 februari 2006 is goedgekeurd door de Algemene Conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie.[1]

2. De wet van 2 juni 2012 zet artikel 2 om 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' (hierna richtlijn 2009/18/EG genoemd). De werkingssfeer van die wet wordt in artikel 4 ervan vastgesteld als volgt:

> "Art. 4. Deze wet is van toepassing op scheepvaartongevallen en incidenten:
>
> 1° waarbij Belgische schepen zijn betrokken; of
>
> 2° die zich voordoen in de maritieme zones; of
>
> 3° die zich voordoen op de binnenwateren en waarbij schepen zijn betrokken; of
>
> 4° die andere aanzienlijke belangen van het Koninkrijk België raken.
>
> Deze wet is niet van toepassing op scheepvaartongevallen en incidenten waarbij uitsluitend zijn betrokken:
>
> 1° oorlogsschepen, troepenschepen of andere schepen in eigendom van of geëxploiteerd door een Staat welke uitsluitend worden gebruikt voor een niet-commerciële overheidsdienst;

[1] Internationaal verdrag waaraan instemming is verleend bij een wet van 17 augustus 2013, bij decreten van 4 mei 2012 (Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest), 25 februari 2013 (Duitstalige Gemeenschap), 4 juli 2013 (Franse Gemeenschap) en 10 juli 2013 (Waals Gewest – twee decreten) en bij een ordonnantie van 26 juli 2013.

‡LW-BBDQQAGEF-FIJAGMR‡

2° schepen die niet mechanisch worden voortgestuwd, houten schepen van eenvoudige bouw, en niet voor handel gebruikte plezierjachten en -schepen, tenzij deze voor commerciële doeleinden worden of zullen worden bemand en gebruikt voor het vervoer van meer dan twaalf passagiers;

3° binnenschepen die op de binnenwateren worden geëxploiteerd;

4° vissersschepen met een lengte van minder dan 15 meter;

5° vaste booreilanden".

De FOSO treedt dus niet alleen op bij scheepvaartongevallen en incidenten die op de zeewateren plaatsvinden.

3. In dat verband merkt het Grondwettelijk Hof in overweging B.4.4 van zijn arrest nr. 158/2013 het volgende op:

"B.4.4. Uit de draagwijdte van de bestreden wet blijkt dat zij tevens van toepassing is op scheepvaartongevallen en incidenten die zich voordoen in havens en op waterwegen, waarvan het beheer tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

Doordat de bestreden wet in hoofdzaak de veiligheid van het scheepvaartverkeer betreft, maakt zij evenwel deel uit van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, ook indien dat verkeer in de havens en op de binnenwateren plaatsvindt.

Zoals het Hof reeds in zijn arrest nr. 2/97 van 16 januari 1997 heeft geoordeeld, hebben de verkeersregels betrekking op het verloop van het scheepvaartverkeer in zijn geheel en zijn zij erop gericht dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden (B.4.3)".

Het Hof bevestigt die analyse in verband met de eventuele veiligheidsaanbevelingen die de FOSO op basis van haar veiligheidsonderzoek moet formuleren:[2]

"B.5.3. Ongeacht of de veiligheidsaanbevelingen bindende kracht hebben, hetgeen verder wordt onderzocht (B.14.3), kan worden vastgesteld dat zij de veiligheid van het scheepvaartverkeer betreffen en uit dien hoofde tot de algemene politiebevoegdheid van de federale overheid behoren".

4. Voor de toepassing van de wet van 2 juni 2012 op de scheepvaartongevallen op de binnenwateren, moet bijgevolg rekening worden gehouden met de bevoegdheidsoverdrachten die tot stand gebracht zijn bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming', en meer in het bijzonder met de overdracht van bevoegdheden betreffende de "regels van politie over het verkeer op waterwegen, met uitsluiting van de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen" (artikel 6, § 1, X, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', ingevoegd bij artikel 23 van de bijzondere wet van 6 januari 2014).

[2] Zie de artikelen 3, 24°, a), 9, § 2, en 28 tot 30 van de wet van 2 juni 2012.

‡LW-BBDQQAGEF-FIJAGMR‡

Daar de wet van 2 juni 2012 binnen de bevoegdheid inzake de algemene politie over de scheepvaart valt, zijn de gewesten voortaan ten dele bevoegd voor de toepassing van die wet, namelijk wat betreft de scheepvaartongevallen op de binnenwateren.

De opdrachten die de FOSO zijn verleend met het oog op de omzetting van richtlijn 2009/18/EG en op de tenuitvoerlegging van het internationaal zeerecht ter zake,[3] betreffen zowel gebeurtenissen die op de zeewateren plaatsvinden als gebeurtenissen die op de binnenwateren plaatsvinden, terwijl die twee aspecten niet verschillend worden behandeld in de wet van 2 juni 2012. Dat brengt mee dat de federale en gewestelijke overheden de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden ter zake voortaan op elkaar moeten afstemmen.

5. In dat opzicht dient bij voorkeur een samenwerkingsakkoord te worden gesloten in de zin van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In zo'n samenwerkingsakkoord zou meteen ook de financiering van de FOSO via de havenbesturen kunnen worden geregeld, zoals het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 158/2013 opmerkt. Het derde lid van overweging B.17.7 van dat arrest luidt als volgt:

> "Indien de wetgever de bijdragen via de havenbesturen wenst te innen, is de normale gang van zaken in de Belgische coöperatieve federale staatsstructuur dat daarover met het betrokken gewest een samenwerkingsakkoord wordt gesloten en niet dat hij die inning eenzijdig op de havenbesturen afwentelt door hen als belastingplichtigen aan te wijzen".

In dat verband moet worden opgemerkt dat terwijl het ontworpen artikel 15, § 5, derde lid, van de wet van 2 juni 2012 (artikel 5 van het voorliggende voorontwerp) door het gebruik van de woorden "kan de Minister (…) sluiten"[4] stelt dat samenwerkingsakkoorden "met het bestuur van de betrokken havens" facultatief zijn, in de memorie van toelichting wordt verklaard dat het inschakelen van de havenbesturen noodzakelijk is om die fiscale financieringsregeling te kunnen invoeren. Punt 3, C, iii, tweede lid, van die memorie luidt immers als volgt:

> "Het voorliggende wetsontwerp voorziet evenwel in een bepaling die de Koning machtigt om een samenwerkingsakkoord te sluiten met de verschillende havens met het oog op de inning van de bijdrage. Het is immers nog steeds niet economisch verantwoord om een volledig eigen systeem van inning op te stellen. Er zijn per jaar ongeveer 25.000 bijdrageplichtige aanlopen in een Belgische haven. Als er voor elk van deze aanlopen een afzonderlijke aanslag moet verstuurd worden, dan is het noodzakelijk dat de FOSO een administratieve ondersteuning krijgt van 4 VTE die enkel belast zijn met de

[3] Zie met name de verschillende internationale teksten waarnaar wordt verwezen in de overwegingen van richtlijn 2009/18/EG.

[4] Dat is fout geformuleerd. De afdeling Wetgeving herinnert eraan dat wanneer het gaat om federale en gewestelijke aangelegenheden een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' moet worden gesloten tussen de federale overheid en de betrokken gewesten. Overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan een samenwerkingsakkoord dat de Staat of de gewesten financieel zou kunnen bezwaren alleen uitwerking hebben wanneer het de instemming van de betrokken wetgevende machten heeft verkregen.

‡LW-BBDQQAGEF-FIJAGMR‡

afhandeling van de bijdrage. De meerkost voor een dergelijke werkwijze is hoger dan de werkingsmiddelen van de FOSO".[5]

ONDERZOEK VAN DE FISCALE REGELING VOOR DE FINANCIERING VAN DE FOSO

Gelet op het fundamentele karakter van de voorgaande opmerking is er geen reden om de artikelen 3 tot 7 van het voorontwerp verder te onderzoeken. Toch kan alvast worden opgemerkt dat de specifieke fiscale regeling voor de financiering van de FOSO, die in artikel 5 van het voorontwerp wordt vastgesteld, aan ernstige kritiek blootstaat.

De exploitanten van schepen, en in het bijzonder de exploitanten van vreemde schepen, kunnen immers onmogelijk aan de hand van de regels voor de berekening van die nieuwe belasting een schatting maken van het bedrag van die belasting. Wat de exploitanten van vreemde schepen betreft, moet meer bepaald het volgende worden opgemerkt:

- het bedrag van de bijdrage waarin het ontworpen artikel 15, § 3, voorziet, is nul zodra de bijdrage van de exploitanten van Belgische schepen, bepaald in artikel 15, § 2, in totaal 235.000 euro bedraagt;

- het bedrag van hun bijdrage hangt af van het aantal aanlopen van vreemde schepen en dus van het percentage vreemde schepen die de zes betrokken Belgische havens aandoen;

- het maximumbedrag van hun bijdrage hangt af van het aantal jaarlijkse aanlopen dat nodig is opdat het bevoegde gewest een "pilot exemption certificate" kan verlenen, een aantal dat kan variëren naargelang van het gewest, de haven en het scheepstype, of dat mogelijk zelfs niet door de gewesten is vastgesteld;

- het bedrag van de bijdrage waarin het ontworpen artikel 15/1, § 2, voorziet, hangt bovendien af van de kostprijs van de externe deskundigen waarop de FOSO een beroep beslist te doen tijdens de referentieperiode, van de vraag of het schip of de schepen, betrokken bij het ongeval waarbij die externe deskundigen worden ingeschakeld, al dan niet allemaal onder vreemde vlag varen, en van de vraag of de Belgische havens van vertrek of aankomst van die schepen dezelfde zijn als die van het vreemde schip waarvoor de bijdrage wordt berekend (dat alles is *mutatis mutandis* evenzeer onduidelijk voor de schepen onder Belgische vlag, waarvoor de bijdrage geldt die in artikel 15/1, § 1, van het voorontwerp wordt bepaald).

[5] De steller van het ontwerp lijkt eraan voorbij te gaan dat die meerkosten, die voor het federale overheidsbestuur buitensporig zouden zijn aangezien het gaat om de financiering van een dienst bestaande uit twee ambtenaren (in de beoogde samenstelling) of uit vijf ambtenaren (in de huidige samenstelling), ook voor de betrokken havenbesturen buitensporig kunnen zijn.

‡LW-BBDQQAGEF-FIJAGMR‡

Gelet op die talrijke onduidelijkheden, rijzen ernstige vragen bij die financieringsregeling, die onder het begrip "omslagbelasting" valt, ten aanzien van het legaliteitsvereiste en het vereiste van de voorzienbaarheid van de belasting, die voortvloeien uit de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, en ten aanzien van het beginsel van gelijkheid voor de belastingen.[6]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[6] Zie GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.17.7, tweede lid.

‡LW-BBDQQAGEF-FIJAGMR‡