

Rolnummer 942
Arrest nr. 2/97 van 16 januari 1997

A R R E S T

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods, ingesteld door de Ministerraad.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans en A. Arts, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 4 maart 1996 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 maart 1996, heeft de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 september 1995).

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 5 maart 1996 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 20 maart 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 maart 1996.

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 6 mei 1996 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5000 Namen, bij op 6 mei 1996 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 3 juni 1996 ter post aangetekende brieven.

De Ministerraad heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 2 juli 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 27 juni 1996 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 4 maart 1997.

Bij beschikking van 6 november 1996 heeft voorzitter L. De Grève de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde datum heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 28 november 1996, na de partijen te hebben uitgenodigd in een uiterlijk op 22 november 1996 in te dienen aanvullende memorie te antwoorden op verscheidene vragen.

Van die laatste beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 6 november 1996 ter post aangetekende brieven.

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bij op 21 november 1996 ter post aangetekende brief;

- de Vlaamse Regering, bij op 22 november 1996 ter post aangetekende brief.

Op de openbare terechtzitting van 28 november 1996 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Peeters, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers H. Coremans en L. François verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *Onderwerp van de bestreden bepalingen*

1. De bestreden bepalingen maken deel uit van het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods. Dat decreet heeft tot doel de regelgeving betreffende het loodsen van zeevaartuigen aan te passen aan de sedert de inwerkingtreding van de wet van 3 november 1967 betreffende het loodsen van zeevaartuigen gewijzigde omstandigheden waarin het loodsen van schepen van en naar de Vlaamse havens geschiedt.

2. Een reeks bepalingen van het decreet van 19 april 1995 die het voorwerp uitmaken van het beroep betreffen allereerst een « verscherpte loodsplicht ». Luidens die bepalingen bepaalt de Vlaamse Regering de gebieden waarbinnen de vaartuigen verplicht zijn een loods aan boord te nemen (artikel 7, § 1) of gebruik te maken van het loodsen op afstand (artikel 7, § 3). Voor vaartuigen die aan de verscherpte loodsplicht onderworpen zijn en zich hieraan onttrekken, geldt in beginsel een verbod om de opvaart, de afvaart of de doorvaart aan te vatten of voort te zetten (artikel 7, § 4). Indien de bedoelde loodsdiensten niet kunnen worden verstrekt, is het de vaartuigen in beginsel verboden verder te varen (artikel 7, § 5).

Artikel 7, § 6, van het decreet bepaalt een aantal beginselen die in acht moeten worden genomen bij de uitvoering en toepassing van de bepalingen met betrekking tot de verscherpte loodsplicht.

De artikelen 11 en 13 van het decreet bepalen dat gezagvoerders die krachtens artikel 7 aan de « verscherpte loodsplicht » zijn onderworpen, al naar het geval loodsgeld of een loodsen-op-afstand-vergoeding verschuldigd zijn.

Inbreuken op de bepalingen betreffende de « verscherpte loodsplicht » worden door artikel 20, 1^o, 2^o, 5^o en 6^o, van het decreet met een geldboete van duizend tot zesduizend frank gestraft.

3. Artikel 19 van het decreet van 19 april 1995 bepaalt dat de loodsen die werkzaam zijn in de gedecentraliseerd bestuurde havens en kanalen, houder moeten zijn van het brevet van havenloods dat, overeenkomstig door de Vlaamse Regering bepaalde regelen, wordt uitgereikt na het slagen voor een bekwaamheidsproef. De Vlaamse Regering regelt krachtens dat artikel ook de schorsing, de intrekking en de geldigheidsduur van dat brevet.

Inbreuken op de bepalingen inzake het loodsbrevet worden in artikel 20, 9^o, van het decreet strafbaar gesteld met een geldboete. Artikel 24 van het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de regelen uitvaardigt voor

de toepassing van de betrokken bepalingen ten aanzien van de reeds op de datum van inwerkingtreding van het decreet werkzame loodsen.

4. Krachtens artikel 5, § 3, van het decreet van 19 april 1995 is de loodsdienst belast met de verkeersbegeleiding en bepaalt de Vlaamse Regering de gebieden waar verkeersbegeleiding wordt verstrekt. Luidens artikel 14, eerste lid, van het decreet is een verkeersbegeleidingsvergoeding verschuldigd door de gezagvoerders die gebruik maken van het verkeersbegeleidingssysteem. Het tweede lid van dat artikel machtigt de Vlaamse Regering de categorieën van vaartuigen aan te wijzen die zijn vrijgesteld van de verkeersbegeleidingsverplichting. Het derde lid van het artikel bepaalt dat de tarieven en de inningsmodaliteiten van de verkeersbegeleidingsvergoeding door de Vlaamse Regering worden bepaald.

5. Luidens artikel 5, § 1, 1^o, van het decreet van 19 april 1995 is alleen de loodsdienst van het Vlaamse Gewest bevoegd om vaartuigen die zich bevinden in « de Belgische territoriale zee, in westelijke richting uitgebreid tot de rede van Duinkerke, en in oostelijke richting uitgebreid tot de rede van Vlissingen », te loodsen of te loodsen op afstand.

IV. *In rechte*

- A -

Verzoekschrift

A.1.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 35, 39 en 134 van de Grondwet, alsmede van artikel 6, § 1, X, inzonderheid 2^o, 2^o*bis*, 3^o en 9^o, artikel 6, § 4, 3^o, en artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doordat, « enerzijds, de bepalingen opgenomen in de artikelen 7, 11, 13 en 20, P, van het loodsdecreet in het kader van een verscherpte loodsplicht, de verplichting opleggen om een loods aan boord te nemen of om een beroep te doen op het loodsen op afstand, en [...], anderzijds, de bepalingen van de artikelen 19 en 20, 9^o, van het loodsdecreet aan de loodsen die werkzaam zijn in de gedecentraliseerd bestuurde havens en kanalen de verplichting opleggen om houder te zijn van het brevet van havenloods dat wordt uitgereikt overeenkomstig de regels vastgesteld door de Vlaamse Regering, nadat de betrokken loods is geslaagd voor een bekwaamheidsproef voor een bijzondere commissie, terwijl krachtens de in het middel aangehaalde Grondwets- en wetbepalingen, de Gewesten in afwachting van de tenuitvoerlegging van artikel 35 van de Grondwet, principieel over toegewezen bevoegdheden beschikken en de gewestelijke bevoegdheid 'wat de openbare werken en het vervoer betreft', slechts betrekking heeft op het beheer en op uitvoeringstaken; dat de uitvaardiging van politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen en de reglementering op het verkeer en het vervoer in de meest ruime zin tot de bevoegdheid zijn blijven behoren van de federale overheid; dat aan de Gewesten overigens geen enkele bevoegdheid inzake verkeer werd toegekend; dat ook de strafbaarstelling van dergelijke voorschriften uitsluitend toekomt aan de federale overheid ».

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat de gewestelijke bevoegdheden inzake verkeer en vervoer slechts betrekking hebben op het beheer en de uitvoering maar niet op de regelgeving.

De invoeging, in artikel 6, § 1, X, van die bijzondere wet, van een *2bis* doet geen afbreuk aan die vaststelling : die bepaling werd immers slechts ingevoegd om de gewesten bevoegdheid te verlenen omtrent de regeling van eigendomsproblemen die verband houden met het wegennet en om de openbaar-domeinregeling met betrekking tot de wegen te kunnen vaststellen.

Ook de afdeling wetgeving van de Raad van State was van oordeel dat de gewestbevoegdheden inzake verkeer beperkt zijn tot beheers- en uitvoeringstaken, zodat in het advies van de Raad van State bij het voorontwerp dat tot het bestreden decreet zou leiden, dan ook voorbehoud werd gemaakt omtrent de bepalingen over de verscherpte loodsplicht. De Raad van State merkte tevens op dat het Gewest niet bevoegd is om een maatregel van algemene politie met het oog op onder meer de veiligheid van het scheepvaartverkeer uit te

vaardigen.

De federale overheid, die is belast met de ordening van het verkeer, is meteen ook bevoegd om te bepalen of en waar de verplichting geldt om gebruik te maken van de diensten van een loods. Hetzelfde geldt ook ten aanzien van de bepalingen waarbij de verplichting wordt opgelegd om houder te zijn van een brevet dat wordt uitgereikt nadat de betrokken loods is geslaagd voor een bekwaamheidsproef. De uitoefening van toezicht op bepaalde beroepen inzake verkeer door het opleggen van bekwaamheidsvereisten voor de uitoefening ervan, heeft de veiligheid van het verkeer tot onderwerp en behoort dus als maatregel van algemene politie en van reglementering van verkeer en vervoer tot de federale bevoegdheid.

Ook het Hof kwam in een recent arrest tot de conclusie dat de gewesten niet bevoegd zijn voor het uitvaardigen van de regels van algemene politie en voor de reglementering van het verkeer en het vervoer, zodat zij niet bevoegd zijn voor de regeling van het scheepvaartverkeer, met inbegrip van het loodsen en het slepen.

Aangezien de bepalingen betreffende de verscherpte loodsplicht en betreffende het brevet van havenloods moeten worden vernietigd, moeten insgelijks de strafbepalingen die hierop betrekking hebben, worden vernietigd.

A.1.2. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 6^o, en van artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doordat « krachtens de bepalingen van artikel 19 van het loodsdecreet aan de loodsen die werkzaam zijn in de gedecentraliseerd bestuurd havens en kanalen, de verplichting wordt opgelegd om houder te zijn van het brevet van havenloods dat wordt uitgereikt overeenkomstig de regels vastgesteld door de Vlaamse Regering, nadat de betrokken loods is geslaagd voor een bekwaamheidsproef voor een bijzondere commissie, en de inbreuken op de bepalingen inzake het verplichte loodsbrevet krachtens artikel 20, 9^o, van het loodsdecreet worden strafbaar gesteld, terwijl krachtens de in het middel aangehaalde wetsbepalingen, alleen de federale overheid bevoegd is voor de vaststelling van vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de bevoegdheid van de Gewesten voor de vaststelling van vestigingsvoorwaarden inzake toerisme, en voor de strafbaarstelling van inbreuken op dergelijke voorschriften ».

Artikel 19 van het loodsdecreet legt een vestigingsvoorwaarde op in de zin die het Hof aan dat begrip heeft gegeven. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt tevens dat de bevoegdheidsbeperking inzake vestigingsvoorwaarden ook geldt buiten de aangelegenheden die behoren tot het bevoegdheidsgebied van het economisch beleid. Overigens werd tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, specifiek wat het personenvervoer betreft, uitdrukkelijk benadrukt dat de normatieve bevoegdheid inzake de toegang tot het beroep een federale aangelegenheid is gebleven.

Aangezien de bepalingen betreffende het loodsbrevet aangetast zijn door bevoegdheidsoverschrijding, moeten de bepalingen die overtredingen van die normen strafbaar stellen insgelijks worden vernietigd.

A.1.3. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 35, 39 en 134 van de Grondwet, alsmede van artikel 6, § 1, X, inzonderheid 2^o, 2^obis, 3^o en 9^o, artikel 6, § 4, 3^o, en artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doordat « blijkens artikel 5, § 3, van het loodsdecreet, de loodsdienst van het Vlaamse Gewest benevens haar exclusieve bevoegdheid voor het gewone loodsen en voor het loodsen op afstand op de wateren vermeld in artikel 5, §§ 1 en 2, daarenboven belast wordt met de verkeersbegeleiding; dat hieronder blijkens artikel 2, 7^o, moet verstaan worden de verzameling, de verwerking, de overbrenging en de mededeling aan de gezagvoerders en aan andere natuurlijke of rechtspersonen van gegevens in verband met de ordening en de coördinatie van het scheepvaartverkeer, met uitzondering van de specifieke activiteiten van het gewone loodsen en het loodsen op afstand; dat de Vlaamse Regering de gebieden bepaalt waar die verkeersbegeleiding wordt verstrekt; dat de Vlaamse Regering krachtens artikel 14 het tarief bepaalt van de vergoeding die voor die verkeersbegeleiding verschuldigd is, evenals de wijze van inning; dat de inbreuken hierop strafbaar zijn gesteld (artikel 20, 5^o en 6^o), terwijl, krachtens de in het middel aangehaalde Grondwets- en wetsbepalingen, de Gewesten in afwachting van de tenuitvoerlegging van artikel 35 van de Grondwet, principieel over toegewezen bevoegdheden beschikken en de gewestelijke bevoegdheden inzake openbare werken en vervoer geenszins de ordening en coördinatie omvatten van het scheepvaartverkeer ».

De ordening en de coördinatie van het scheepvaartverkeer zijn aangelegenheden van politie en vervoer die uitsluitend tot de federale bevoegdheid behoren.

A.1.4. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 35, 39 en 134 van de Grondwet,

alsmede van de artikelen 2 en 6, § 1, X, laatste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doordat «artikel 5, § 1, 1^o, van het loodsdecreet verwijst naar 'de Belgische territoriale zee, in westelijke richting uitgebreid tot de rede van Duinkerke, en in oostelijke richting uitgebreid tot de rede van Vlissingen', ter omschrijving van de wateren waarin alleen de loodsdienst van het Vlaamse Gewest bevoegd is om het gewone loodsen en het loodsen op afstand te verstrekken, terwijl, krachtens de in het middel aangehaalde Grondwets- en wetbepalingen, de Gewesten in afwachting van de tenuitvoerlegging van artikel 35 van de Grondwet, principieel over toegewezen bevoegdheden beschikken en, in het algemeen, de bevoegdheid *ratione loci* van het Vlaamse Gewest uitsluitend het grondgebied omvat van de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen, alsook het grondgebied van de administratieve arrondissementen Halle-Vilvoorde en Leuven, en, specifiek met betrekking tot de gewestelijke bevoegdheden bedoeld in artikel 6, § 1, X, 2^o, 3^o, 4^o en 9^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de uitoefening ervan het recht inhoudt om in de territoriale wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden ».

Het Vlaamse Gewest is niet bevoegd om de grenzen van de territoriale zee uit te breiden; evenmin vermag het zijn bevoegdheden inzake de loodsdiensten uit te oefenen buiten de grenzen gesteld bij artikel 6, § 1, X, laatste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Memorie van de Vlaamse Regering

A.2.1. De decreetsbepalingen betreffende de « verscherpte loodsplicht » regelen niets anders dan wat krachtens de uitdrukkelijke tekst van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 9^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, omstandig bevestigd door de parlementaire voorbereiding ervan, aan de gewesten is overgedragen, namelijk de loodsdienst van en naar de havens, dit zijn de *taken* - zodat de loodsdienst in functionele en niet in organieke zin moet worden verstaan - die vóór 1 januari 1989 waren toevertrouwd aan het Bestuur van het Zeewezen.

De federale Regering was zich er wel degelijk van bewust dat het invoeren van de « verscherpte loodsplicht » tot de gewestelijke bevoegdheid behoort, daar ze destijds, na advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, afzag van het indienen van een wetsontwerp betreffende die materie. Overigens heeft de federale Regering nog op een andere wijze de gewestelijke bevoegdheid erkend, namelijk door samen met het Vlaamse Gewest het verdrag van 11 januari 1995 houdende het Scheldereglement te sluiten.

De Ministerraad verliest uit het oog dat artikel 39 van de Grondwet aan de gewesten een regelende bevoegdheid toekent, terwijl genoemd artikel 6, § 1, X, eerste lid, 9^o, zonder restrictie de aangelegenheid van « de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee » aan de gewesten toekent. De gewestelijke bevoegdheid is dus geen loutere beheers- en uitvoeringsbevoegdheid, maar omvat krachtens de Grondwet zelf de bevoegdheid om regelend op te treden, dit is algemeen verbindende gedragsvoorschriften uit te vaardigen. Zulks wordt overigens bevestigd in artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waar ook over een regelende bevoegdheid wordt gesproken. Mocht de bijzondere wetgever de gewesten op het vlak van de loodsdiensten niet de bevoegdheid hebben willen toekennen om enige decretale regeling te treffen, dan had hij dit uitdrukkelijk dienen te vermelden, wat hij niet heeft gedaan, in tegenstelling tot andere bepalingen waar hij dergelijke bevoegdheidsbeperkingen wel degelijk onder woorden heeft gebracht. Weliswaar is er een geïsoleerde verklaring van de toenmalige Minister van Institutionele Hervormingen die de gewesten regelgevende bevoegdheid ontzegt, doch die verklaring gaat in tegen de duidelijke tekst van de bijzondere wet zelf. De parlementaire voorbereiding kan niet worden aangevoerd tegen de duidelijke tekst in van de wet zelf, *a fortiori* niet wanneer de memorie van toelichting de letterlijke draagwijdte van die tekst zonder het minste voorbehoud bevestigt. Tevens valt niet in te zien waarom het gewest plots tot een soort van gedeconcentreerd federaal bestuur zou zijn aangesteld. Tot slot moet erop worden gewezen dat wat ten aanzien van artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in het algemeen of voor bepaalde onderdelen ervan geldt, niet noodzakelijk geldt voor het 9^o van die bepaling, gelet op de duidelijke tekst van dat onderdeel, waaraan geen beperkingen zijn toegevoegd. Het bevoegdheidsvoorbehoud voor de federale overheid met betrekking tot de regels van algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer is niet in strijd met de bevoegdheidstoewijzing aan de gewesten inzake de loodsdiensten, daar die laatste aangelegenheid niets uit te staan heeft met een algemene politie- of verkeersreglementering.

In ondergeschikte orde moet worden opgemerkt dat zelfs al mocht de gewestelijke bevoegdheid inzake loodsdiensten slechts een beheersbevoegdheid zijn, zulks niet wegneemt dat de overheid die met het beheer en de exploitatie van een haven is belast, steeds over een recht van reglementering en politie beschikt, zodat die

beheersbevoegdheid toch een regelende bevoegdheid inhoudt, inzonderheid de bevoegdheid om politie-reglementen uit te vaardigen. Zulk een bevoegdheid is overigens ook toegekend aan de gemeenten die met het beheer van een haven zijn belast of aan de maatschappij die een concessie heeft voor het beheer en de exploitatie van een haven. Het toekennen van reglementeringsbevoegdheid is onlosmakelijk verbonden met de beheersbevoegdheid over een haven. Zulks geldt *a fortiori* wanneer het gaat om de bijzondere administratieve politie, waartoe de reglementering van het beloodsen van zeeschepen behoort. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de bijzondere administratieve politie deel uitmaakt van de gewestbevoegdheden. De bevoegdheid van de federale overheid inzake algemene politie en reglementering op het verkeer en vervoer sluit bijgevolg de gewestelijke bevoegdheid inzake de politie die betrekking heeft op het beheer van de havens en de loodsdiensten van en naar de havens niet uit. De argumentatie van de Ministerraad wordt overigens uitvoerig weerlegd in de memorie van toelichting van het ontwerp van het bestreden decreet, en die weerleggingen moeten hier als herhaald worden beschouwd.

A.2.2. Artikel 19 van het decreet van 19 april 1995 bepaalt geen vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Er worden immers geen beroepsuitoefeningsvoorwaarden gesteld, daar het vereiste brevet geldt voor « de loodsen die werkzaam zijn in de gedecentraliseerd bestuurde havens en kanalen », met andere woorden loodsen die zijn aangesteld door territoriaal of functioneel gedecentraliseerde overheidsinstellingen die aan het gezag en het toezicht van het Vlaamse Gewest zijn onderworpen en die worden gelijkgesteld met loodsen die rechtstreeks werken voor het Vlaamse Gewest. Het gaat bijgevolg niet om beroepen maar om ambten die voor het Vlaamse Gewest of voor van het Vlaamse Gewest afhankende instellingen kunnen worden vervuld. Daarnaast zijn er nog loodsen die deze openbare diensten niet uitoefenen en dus niet door de bestreden decreetsbepalingen worden geraakt.

Weliswaar worden bepaalde activiteiten geregeld, maar het feit dat die activiteiten doorgaans beroepsmatig worden verricht of slechts door de beoefenaars van een bepaald beroep, maakt van die regeling nog geen regeling betreffende de vestigingsvoorwaarden voor dat beroep. Mocht zulks het geval zijn, dan zouden alle door de gemeenschappen en de gewesten opgestelde gedragsregels die slechts gelden voor personen die een bepaald beroep uitoefenen namens of voor rekening van de gemeenschappen of de gewesten, of alle eisen die de gemeenschappen en de gewesten stellen om voor hen openbare diensten te vervullen, vestigingsvoorwaarden zijn, wat ongerijmd zou zijn. Het Hof zelf heeft overigens reeds een onderscheid gemaakt tussen vestigingsvoorwaarden en de voorwaarden waaraan het uitoefenen, door de beoefenaars van een bepaald beroep, van een taak voor de overheid wordt onderworpen : de voorwaarden waaraan beoefenaars van bepaalde beroepen moeten voldoen om een administratieve functie voor rekening van de Vlaamse Gemeenschap te kunnen vervullen, zijn geen regels betreffende de toegang tot het beroep in de zin van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.2.3. Het door de bestreden decreetsbepalingen geregelde « verkeersbegeleidingssysteem » behoort tot het loodsen van vaartuigen, zoals reeds blijkt uit de definitie van « verkeersbegeleiding » in artikel 2, 7°, van het decreet van 19 april 1995. Artikel 6, § 1, X, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft het over « loodsdiensten van en naar de havens » en maakt geen onderscheid tussen « loodsen *sensu stricto* » en « loodsen *sensu lato* », noch tussen het « gewone loodsen », het « loodsen op afstand » en andere vormen van loodsen, zodat elke vorm van loodsen of « begeleiding van het scheepvaartverkeer » wel degelijk tot de toegewezen gewestbevoegdheid behoort.

Het Hof heeft reeds herhaaldelijk beklemtoond dat de bevoegdheidstoewijzingen aan gemeenschappen en gewesten ruim moeten worden geïnterpreteerd en dat zij bevoegd zijn voor het aannemen van bepalingen die zij menen te moeten uitvaardigen om hun beleid tot een goed einde te brengen. *In casu* kan moeilijk worden aangenomen dat het loodsen van schepen van en naar de havens kan plaatsvinden zonder verkeersbegeleiding.

A.2.4. Het vierde middel mist feitelijke grondslag in zoverre het ervan uitgaat dat de decreetgever de Belgische territoriale wateren zou hebben uitgebreid. Het woord « uitgebreid » in artikel 5, § 1, 1°, van het decreet van 19 april 1995 moet niet worden verstaan in de zin van « vergroot », maar wel van « vermeerderd met », zodat de actieradius van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest uit meer dan de Belgische territoriale zee bestaat.

Het middel is bovendien ongegrond, omdat de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake het loodsen niet zozeer is terug te vinden in artikel 2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar wel in artikel 6, § 1, X, tweede lid, van die wet, waarin wordt bepaald dat onder meer de bevoegdheid inzake loodsdiensten het recht inhoudt om in de territoriale wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van die bevoegdheid. Nu maakt het Kanaal ongetwijfeld deel uit van het

continentaal plat, zodat het Vlaamse Gewest aldaar naar Belgisch intern recht territoriaal bevoegd is inzake de loodsdiens van en naar de havens, wat overigens blijkt uit de parlementaire voorbereiding.

Memorie van de Waalse Regering

A.3.1. Het gegeven dat de gewestelijke bevoegdheid inzake openbare werken en vervoer tijdens de parlementaire voorbereiding werd gekwalificeerd als een beheersbevoegdheid in de ruime zin van het woord, houdt niet in dat de gewesten geen wetgevende en reglementaire bevoegdheid ter zake zouden hebben. Zulk een interpretatie zou immers in strijd zijn met de tekst zelf van de bijzondere wet, die de gewestelijke bevoegdheid ter zake niet omschrijft als een loutere bevoegdheid van toepassing van wetgevende en reglementaire bepalingen uitgevaardigd door de federale overheid. Het Hof heeft overigens de bevoegdheid van de gewesten erkend om het beheer van de land- en waterwegen in de meest ruime zin van het woord te *regelen*, zodat de decretale bevoegdheid ter zake onbetwistbaar is.

Het is weliswaar zo dat de bevoegde gewestregeringen moeten worden betrokken bij het ontwerpen van de regels van algemene politie op het verkeer en het vervoer, die dus tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren, maar die uitzondering op de gewestelijke bevoegdheid moet strikt worden genterpreteerd. In de parlementaire voorbereiding werd het begrip « algemene politie » geïnterpreteerd als betrekking hebbende op de politiereglementen die van toepassing zijn op de verschillende vervoerswijzen, zoals onder meer de politie van de zeevaart. Op die basis heeft het Hof in zijn arrest nr. 5/96 van 18 januari 1996 geoordeeld dat de decreetgever zijn bevoegdheid overschrijdt door de Vlaamse Regering te machtigen politieverordeningen uit te vaardigen voor de waterwegen en de havengebieden, wanneer die verordeningen betrekking hebben op de reglementering van de scheepvaart. Het Hof heeft het beroep voor het overige afgewezen en aldus de strikte interpretatie van artikel 6, § 4, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevestigd.

De loodsdiensten van en naar de havens zijn uitdrukkelijk vermeld in artikel 6, § 1, X, 9^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Ze vallen dus onder de exclusieve bevoegdheid van het gewest, onder voorbehoud van de voormelde uitzondering. De stelling van de Ministerraad dat de bevoegdheid inzake loodsdiensten slechts een uitvoeringsbevoegdheid is, berust op geen enkele tekst en betekent een uitholling van de gewestelijke bevoegdheid ter zake. In het arrest nr. 5/96 heeft het Hof de gewestelijke bevoegdheid inzake de loodsdiensten niet in het geding gebracht, maar enkel de gewesten de bevoegdheid ontzegd om algemene politieverordeningen inzake scheepvaart uit te vaardigen.

Het aangevochten decreet heeft het begrip « loodsdienst van en naar de havens » niet miskend, daar het zich heeft geïnspireerd op de vroegere federale wetgeving ter zake. De in het eerste middel aangevochten bepalingen regelen de loodsdienst maar vaardigen geen enkele reglementering betreffende het scheepvaartverkeer uit. Gelet op zijn bevoegdheid inzake de loodsdienst van en naar de havens, kan het gewest het loodsen onderwerpen aan het betalen van een vergoeding en de loodsen die werkzaam zijn in de gedecentraliseerd bestuurde havens en kanalen verplichten houder te zijn van een brevet van havenloods uitgereikt volgens regels bepaald door de Vlaamse Regering.

A.3.2. Noch de wet van 3 november 1967 betreffende het loodsen van zeevaartuigen - waarvan in de parlementaire voorbereiding betreffende het begrip « vestigingsvoorwaarden » geen melding is gemaakt -, noch het aangevochten decreet regelen de toegang tot het beroep. Het loodsen in de zin van het decreet sluit meer aan bij een ambt dan bij een beroep in de zin van artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 6^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.3.3. Door bepalingen aan te nemen betreffende de verkeersbegeleiding van scheepvaartuigen, heeft de decreetgever de politie van de scheepvaart niet geregeld. De bestreden bepalingen zijn geen algemene politieverordeningen in de zin van artikel 6, § 4, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De bevoegdheid van het gewest om het loodsen te regelen, houdt de bevoegdheid in om te bepalen dat de gezagvoerders een beroep kunnen doen op een verkeersbegeleidingsdienst en om die dienst afhankelijk te stellen van het betalen van een vergoeding.

A.3.4. De territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest is in beginsel beperkt tot het grondgebied dat is omschreven in artikel 2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Krachtens artikel 6, § 1, X, laatste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 houdt de gewestbevoegdheid inzake het loodsen in de havens weliswaar het recht in om in de territoriale wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren, met

inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van die bevoegdheid, maar door op een algemene manier te bepalen dat het geheel van hoofdstuk II betreffende de loodsdienst van toepassing is op de vaartuigen die gebruik maken van of zich bevinden op de Belgische territoriale zee, van de rede van Duinkerke tot de rede van Vlissingen, overschrijdt artikel 5, § 1, 1^o, van het bestreden decreet de territoriale bevoegdheid van het Gewest.

Memorie van antwoord van de Ministerraad

A.4.1. De Vlaamse Regering antwoordt niet op het eerste middel in zoverre het betrekking heeft op de verplichting ten aanzien van loodsen die werkzaam zijn in de gedecentraliseerde havens om houder te zijn van het brevet van havenloods. Het argument van de Waalse Regering dat de havenloodsdiensten begrepen zouden zijn in artikel 6, § 1, X, 9^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 druipt in tegen de bewoordingen van de bestreden bepalingen, waar enkel gewag wordt gemaakt van loodsdiensten « van en naar de havens » en geenszins van loodsdiensten in de gedecentraliseerd bestuurde havens. De instelling van bekwaamheidsvereisten en een brevet beogen de veilige verkeersafwikkeling in de havens en de veiligheid van het scheepvaartverkeer te waarborgen, zodat het gaat om een maatregel van algemene politie en reglementering van het vervoer, die tot de federale bevoegdheid behoort.

De Ministerraad betwist niet dat de gewesten decretale bevoegdheid hebben over de loodsdiensten, doch houdt wel staande dat die bevoegdheid moet worden gelezen in het licht van de federale bevoegdheid inzake de algemene politie van en de reglementering op het verkeer en het vervoer. Bij dat standpunt heeft het Hof zich in zijn arrest nr. 5/96 aangesloten.

Er bestaat geen tegenstrijdigheid tussen de tekst van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de parlementaire voorbereiding ervan. Het is onjuist te spreken over een « geïsoleerde » verklaring van de Minister van Institutionele Hervormingen. Die verklaring strookt geheel met de bepaling dat de federale overheid bevoegd blijft voor de vaststelling van de regels van algemene politie op het verkeer en vervoer.

De medeondertekening door het Vlaamse Gewest van het verdrag van 11 januari 1995 kan niet worden uitgelegd als een erkenning door de Belgische Staat van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake verscherpte loodsplicht. Het betreft hier immers een gemengd verdrag waarmee zowel federale als gewestelijke bevoegdheden gemoeid zijn. Daarentegen heeft de federale overheid een reeks koninklijke besluiten aangenomen waardoor een verscherpte loodsplicht wordt ingevoerd en waarmee de Vlaamse Regering uitdrukkelijk haar instemming heeft betuigd. Er kan dus bezwaarlijk gesproken worden van enige instemming van de federale overheid met de door het bestreden decreet ingevoerde verscherpte loodsplicht, nog los van het feit dat een dergelijke instemming geen afbreuk kan doen aan de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling.

De verscherpte loodsplicht is wel degelijk een regel van bestuurlijke politie met betrekking tot de uitoefening van de vrijheid van scheepvaart op de territoriale zee, de scheepvaartwegen en de havens. Adressaten van de normstelling inzake bestuurlijke politie zijn in het algemeen de deelnemers aan het scheepvaartverkeer, terwijl de gewestelijke bevoegdheid inzake de loodsdiensten de infrastructuur en de diensten als adressaat van de normstelling heeft.

De normatieve bevoegdheid inzake de politie op de zeevaart is in België vervat in de wet van 24 november 1975 « houdende goedkeuring en uitvoering van het Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, 1972, bijgevoegd Reglement en zijn Bijlagen, opgemaakt te Londen op 20 oktober 1972 ». Artikel 2 van die wet belast de Koning met de uitvoering van het Verdrag. Hij regelt bovendien « de politie en scheepvaart in de Belgische territoriale zee en de Belgische wateren die met de zee in verbinding staan en voor zeeschepen toegankelijk zijn ».

Het is op grond van de voormelde wetsbepaling dat de politie- en scheepvaartreglementen werden uitgevaardigd die betrekking hebben op de territoriale zee en de kusthavens, de Beneden-Schelde en het kanaal van Gent naar Terneuzen. In de betrokken reglementen wordt ook de verscherpte loodsplicht geregeld.

De bevoegdheidsverdeling mag niet worden gelezen in het licht van de vroegere wetgeving. Het feit dat krachtens die wetgeving politionele bevoegdheid kan worden toegewezen aan bepaalde ondergeschikte besturen, impliceert niet dat ook de gewesten politiebevoegdheid zouden hebben.

Uit het feit dat het Hof in zijn vroegere rechtspraak met betrekking tot de bevoegdheid inzake afvalstoffen aan de gewesten de bevoegdheid heeft toegekend preventieve politie maatregelen te treffen, impliceert niet dat de gewesten ook bevoegd zouden zijn voor het uitvoeren van de politiematregelen inzake de loodsdienst, nu zulks juist wordt uitgezonderd in artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. In de bedoelde arresten bekleemtoonde het Hof overigens dat de uitoefening van politiebevoegdheden inzake verwijdering van afvalstoffen « geen afbreuk mag doen aan de grenzen van andere in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde bevoegdheidstoewijzingen ».

Aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is niet voldaan. De overweging dat de invoering van de verscherpte loodsplicht de hoeksteen vormt van het bestreden decreet, vermag de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest niet te schragen. Dat andere bepalingen uit het aangevochten decreet in geval van vernietiging hun belang zouden verliezen, is geen argument om dat artikel toe te passen, maar kan enkel het Hof ertoe aanzetten de vernietiging te verruimen. Er is niet aangetoond waarom de bestreden bepalingen noodzakelijk zouden zijn voor de zinvolle en doeltreffende uitoefening van de gewestelijke beheersbevoegdheid inzake de loodsdiensten van en naar de havens. Vóór de inwerkingtreding van het bestreden decreet werd de loodsdienst steeds zonder verscherpte loodsplicht uitgevoerd. De noodzaak om de interne wetgeving aan te passen aan het nieuwe Scheldereglement kan niet tot gevolg hebben de op intern vlak bevoegde overheid te wijzigen. Tot slot is het ook niet zo dat de regeling van de verscherpte loodsplicht niet zou interfereren met de bestaande scheepvaartreglementen.

A.4.2. Gelet op de rechtspraak van het Hof zijn de bepalingen betreffende het brevet van havenloods wel degelijk te betitelen als bepalingen die vestigingsvoorwaarden instellen. De omstandigheid dat de federale bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden is opgenomen als uitzondering op de gewestelijke bevoegdheid inzake het economisch beleid, sluit volgens de rechtspraak van het Hof niet uit dat die bevoegdheid ook geldt als beperking op de overige gemeenschaps- en gewestbevoegdheden.

Bij de parlementaire bespreking van artikel 6, § 1, X, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd overigens uitdrukkelijk onderstreept dat de normatieve bevoegdheid inzake toegang tot het beroep federaal is gebleven.

Het argument dat geen vestigingsvoorwaarden zouden worden opgelegd maar enkel voorwaarden die worden vastgesteld voor de uitoefening van administratieve functies, gaat niet op. Naast het gegeven dat het opleggen van het loodsbrevet een maatregel van algemene politie en reglementering van het verkeer en vervoer is, moet worden opgemerkt dat de loodsen die werkzaam zijn in de gedecentraliseerd bestuurde havens en kanalen niet zijn onderworpen aan het gezag en toezicht van het Vlaamse Gewest, noch dat ze een openbare dienst uitoefenen die aan het Gewest toekomt. De regeling van het loodsen behoort aldaar tot de bevoegdheid van het plaatselijke haven- of kanaalbestuur. In de betrokken haven- of kanaalwateren treden ofwel ambtenaren van het plaatselijk bestuur op als loodsen, ofwel werknemers of vennoten van loodsvennootschappen of -verenigingen, ofwel natuurlijke personen die houder zijn van een vergunning of erkenning.

Het is niet omdat de wet van 3 november 1967 betreffende het loodsen van zeevaartuigen, die overigens geen bepalingen betreffende de havenloodsen bevat, niet is vermeld bij de omschrijving van het begrip « vestigingsvoorwaarden » tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de bestreden regeling geen vestigingsvoorwaarden kan inhouden. Zoals eerder betoogd, verschaft de parlementaire voorbereiding duidelijke aanwijzingen in de richting van een federale bevoegdheid ter zake.

A.4.3. De stelling dat het verkeersbegeleidingssysteem een bijzondere vorm van loodsen *sensu lato* is, wordt tegengesproken door de definities die in het loodsdecreet zelf aan die begrippen worden gegeven. Uit die definities volgt dat de verkeersbegeleiding geenszins als een loodsactiviteit kan worden beschouwd. De loodsactiviteit strekt tot ondersteuning van de navigatie van het beloodste schip, zelfs bij afwezigheid van verkeer op de scheepvaartweg, terwijl verkeersbegeleiding de bewaking en de organisatie van vlot en veilig verkeer en de voorkoming van gevaarlijke situaties in dat verkeer tot doel heeft. Verkeer is de collectieve verkeersactiviteit van de schepen op de scheepvaartweg. Loodsen en verkeersbegeleiding betreffen verschillende activiteiten, hebben verschillende doelstellingen en maken deel uit van een verschillende regelgeving. De enkele omstandigheid dat loodsen ook een beroep doen op de informatie van het verkeersbegeleidingssysteem, impliceert niet dat dit laatste als een loodsactiviteit moet worden begrepen. De loodsen doen overigens ook een beroep op de verkeersregels, die daarom evenwel nog niet behoren tot het begrip « loodsen ». Verkeersbewaking en -organisatie zijn deelaspecten van de bevordering en de handhaving van de veiligheid van het scheepvaartverkeer, wat een federale bevoegdheid is. De bijzondere wet bevat geen enkele aanwijzing in

tegengestelde zin.

De omstandigheid dat de walradarketen als ondersteunende infrastructuur van de loodsdienst aan de gewesten werd overgedragen, laat niet toe te besluiten dat de federale overheid niet meer bevoegd zou zijn inzake verkeersbegeleiding. De betrokken infrastructuur werd toen inderdaad gebruikt voor het doorgeven van informatie aan de loodsen aan boord van beloodste schepen. Hieruit kunnen dus geen conclusies worden getrokken nopens bevoegdheden die door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen niet aan de gewesten werden overgedragen.

A.4.4. Artikel 5, § 1, 1^o, van het loodsdecreet omvat meer dan alleen een omschrijving van de werkingssfeer van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest. Die bepaling geeft niet alleen aan de loodsdienst van het Vlaamse Gewest de mogelijkheid om activiteiten uit te oefenen in de territoriale wateren met uitbreiding tot de rede van Duinkerke en tot de rede van Vlissingen. De bestreden bepaling schrijft daarenboven voor dat alleen de loodsdienst van het Vlaamse Gewest in die wateren bevoegd is om het gewone loodsen en het loodsen op afstand te verstrekken aan de vaartuigen die zich aldaar bevinden.

De bestreden bepaling schendt aldus de bepalingen van de Grondwet en de bijzondere wet die de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest omschrijven. Enerzijds, maakt de territoriale zee geen deel uit van het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Anderzijds, houdt krachtens artikel 6, § 1, X, laatste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de gewestelijke bevoegdheid inzake de loodsdiensten enkel het recht in om in de territoriale wateren « de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden ». Ook op grond van de laatstgenoemde bepaling vermag het gewest derhalve niet normatief op te treden ten aanzien van de territoriale wateren, noch is het gewest *a fortiori* bevoegd om normatief op te treden ten aanzien van een uitbreiding van de territoriale wateren.

Aanvullende memorie van de Vlaamse Regering

A.5.1. De verkeersbegeleiding bestaat krachtens artikel 2, 7^o, van het loodsdecreet uit de verzameling, de verwerking, de overbrenging en de mededeling aan de gezagvoerders en aan andere natuurlijke of rechtspersonen van gegevens in verband met de ordening en de coördinatie van het scheepvaartverkeer, met uitzondering van het gewone loodsen en het loodsen op afstand.

Het verkeersbegeleidingssysteem is luidens artikel 2, 8^o, van dat decreet het organisatorische of operationele systeem waarin de verkeersbegeleiding wordt verstrekt.

Verkeersbegeleiding en verkeersbegeleidingssysteem waren reeds ingesteld bij de overeenkomst van Brussel van 29 november 1978 tussen België en Nederland « inzake het aanleggen van een walradarketen langs de Westerschelde en haar mondingen ».

De Schelderadarketen bestaat uit 20 radarsensoren die een gebied bestrijken vanaf de Noordzee tot Antwerpen. Op vijf punten staan bemande centrales waar ook de radarbeelden van de aangrenzende gebieden worden ontvangen. In het « Scheldecóördinatiecentrum » te Vlissingen is een overzicht van het gehele gebied beschikbaar.

De radar- en andere gegevens worden verwerkt in een genformatiseerd systeem waarmee de scheepsbewegingen nauwkeurig kunnen worden gevolgd en geregistreerd.

Een belangrijk onderdeel van de Schelderadarketen en het daaraan verbonden verkeersbegeleidingssysteem vormt het communicatiesysteem waarmee permanent spraak- en gegevenscommunicatie wordt onderhouden tussen schip en wal.

A.5.2. Het verkeersbegeleidingssysteem heeft het verhogen van de veiligheid tot doel. Een goed zeemanschap vereist dus dat de gezagvoerder van een vaartuig gebruik maakt van onder meer het verkeersbegeleidingssysteem. Het gebruik maken van dat systeem is derhalve verplicht in die zin dat het integraal deel uitmaakt van de procedures die moeten worden nageleefd bij het in- en uitvaren van de havens die in het verkeersbegeleidingssysteem zijn opgenomen.

A.5.3. Schelderadarketen en verkeersbegeleidingssysteem zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De

Schelderadarketen dient voor de verkeersbegeleiding, de verkeersbegeleiding functioneert slechts met behulp van de Schelderadarketen.

A.5.4. De Schelderadarketen en *ipso facto* de verkeersbegeleidingsdienst - die wordt verstrekt door de Vlaamse « loodsdienst » - worden bemand door Nederlandse en Vlaamse ambtenaren. De Vlaamse ambtenaren maken deel uit van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Vóór de derde staatshervorming behoorde de Belgische bemanning van het verkeersbegeleidingssysteem tot de Diensten Loodswezen van het Bestuur van het Zeewezen van het federale ministerie van Verkeerswezen, doch die Diensten werden op grond van de bij artikel 4 van de wet van 8 augustus 1988 doorgevoerde bevoegdheidsoverdracht ter zake integraal overgedragen aan het Vlaamse Gewest, omdat die bevoegdheidsoverdracht betrekking had op « de taken die (toentertijd) toevertrouwd (waren) aan het Bestuur van het Zeewezen », dus met inbegrip van de verkeersbegeleiding.

Aanvullende memorie van de Ministerraad

A.6.1. Het verkeersbegeleidingssysteem, enerzijds, en het loodsen, anderzijds, betreffen onderscheiden activiteiten, zoals blijkt uit de in het loodsdecreet zelf gegeven definities.

Het loodsen is een ondersteunende taak waarbij een loods hetzij aan boord van het schip zelf, hetzij op afstand, aan de kapitein van het schip raad geeft met betrekking tot de te volgen navigatie gelet op de plaatselijke omstandigheden of eigenschappen van de infrastructuur (het vaarwater), zoals ondiepte en stromingen. Het loodsen beoogt bijgevolg de veilige navigatie van het beloodste schip, zelfs als er geen verkeer is op de scheepvaartweg.

Het verkeersbegeleidingssysteem is daarentegen een instrument voor de bewaking van het scheepvaartverkeer met het oog op de voorkoming van gevaarlijke verkeerssituaties en een optimaal en veilig gebruik van de scheepvaartweg. Verkeer is de collectieve verkeersactiviteit van schepen op de scheepvaartweg, namelijk de som van het verkeersgedrag van alle schepen op de vaarweg. De loodsactiviteit is, zoals reeds werd opgemerkt, de ondersteuning van de navigatie van het beloodste schip, zelfs als er geen verkeer is.

Loodsen en verkeersbegeleiding betreffen dus verschillende adressaten, verschillende activiteiten en verschillende doelstellingen en maken het voorwerp uit van onderscheiden regelgevingen.

Uit geen enkele bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 volgt dat de organisatie van het veilig en vlot verkeer te water een gewestelijke aangelegenheid zou zijn.

Zowel in Nederland als in Vlaanderen zijn de loodsactiviteiten en de verkeersbegeleiding van elkaar gescheiden.

A.6.2. Het zijn niet de gezagvoerders die een beroep doen op de verkeersbegeleiding. De verkeersbegeleiding geeft integendeel dwingende richtlijnen ten aanzien van het vaargedrag van de schepen. Die richtlijnen zijn vervat in de « Berichten aan zeevarenden ».

A.6.3. De walradarketen bestaat uit tien torens die verbonden zijn met een van de twee radarcentrales. De walradarketen levert in essentie en oorspronkelijk radarbeelden ten behoeve van het loodsen op afstand maar sinds 1991 ook ten behoeve van de verkeersbegeleiders. Uit de overdracht van de walradarketen mag niet worden afgeleid dat de verkeersbegeleiding een gewestelijke bevoegdheid zou zijn. De overheveling van de walradarketen is niet gebeurd met de bedoeling dat de informatieverstrekking aan de loodsen zou worden uitgebreid tot het verlenen van instructies aan schepen, wat tot de federale bevoegdheden behoort.

A.6.4. Op dit ogenblik wordt de verkeersbegeleiding door gewestelijke ambtenaren verleend. Zoals blijkt uit het bestreden decreet zijn die ambtenaren evenwel niet te beschouwen als loodsen. Blijkens artikel 6, § 1, eerste lid, van het bestreden decreet moeten trouwens enkel de verstrekkers van het gewone loodsen en van het loodsen op afstand houder zijn van een loodsbrevet.

Zoals de vaststelling dat de walradarketen werd overgedragen naar het Vlaamse Gewest geen conclusie toelaat opens de bevoegdheid van het Gewest inzake verkeersbegeleiding, kan evenmin uit de omstandigheid

dat de verkeersbegeleiding thans wordt verleend door gewestelijke ambtenaren, worden afgeleid dat die verkeersbegeleiding een gewestelijke bevoegdheid zou zijn. Het is niet de praktijk die de bevoegdheidsverdeling bepaalt. Het zou integendeel de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling moeten zijn die bepaalt welke overheid welke dienstverlening verschaft.

- B -

Ten aanzien van het eerste middel

B.1.1. De Ministerraad voert aan dat de artikelen 7, 11, 13, 19 en 20, 1° en 9°, van het bestreden decreet de gewestbevoegdheid inzake openbare werken en vervoer overschrijden, omdat de dienomtrent aan de gewesten overgedragen bevoegdheid, volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, zich zou beperken tot taken van beheer en uitvoering betreffende de in de bijzondere wet vermelde diensten en infrastructures (*Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 13, en *Gedr. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558-5, p. 412).

B.1.2. Artikel 7 van het bestreden decreet betreft de verscherpte loodsplicht die erin bestaat dat, binnen de gebieden die de Vlaamse Regering aanwijst, de vaartuigen in de regel een loods aan boord moeten nemen of van het loodsen op afstand gebruik moeten maken. De artikelen 11 en 13 bepalen welke vergoeding daarvoor verschuldigd is. Artikel 19 verplicht de loodsen die werkzaam zijn in de gedecentraliseerd bestuurde havens en kanalen, houder te zijn van een brevet van havenloods. Artikel 20, 1° en 9°, bevat strafbepalingen omtrent het niet-naleven van de in de artikelen 7 en 19 gestelde regels.

B.2. Ter uitvoering van artikel 39 van de Grondwet zijn, wat betreft openbare werken en vervoer, bij artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, de volgende aangelegenheden aan de gewesten toegewezen :

- « 1° de wegen en hun aanhorigheden;
- 2° de waterwegen en hun aanhorigheden;
- 2°*bis* het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen;

- 3° de havens en hun aanhorigheden;
- 4° de zeekering;
- 5° de dijken;
- 6° de veerdiensten;
- 7° de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal;
- 8° het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur;
- 9° de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee.

De bevoegdheden bedoeld in 2°, 3°, 4° en 9°, houden het recht in om in de territoriale wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden. »

B.3.1. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden. Behoudens andersluidende bepalingen heeft de bijzondere wetgever het gehele beleid inzake de door hem toegewezen aangelegenheden aan de gemeenschappen en de gewesten overgedragen.

Niet dienend om de wet te interpreteren als zou zij andersluidende bepalingen bevatten, zijn verklaringen of toelichtingen die tijdens de parlementaire voorbereiding van de betrokken bevoegdheidsverdelende regel zijn gedaan doch, zoals te dezen, in het geheel van de bevoegdheidsverdelende regels geen steun vinden en evenmin stroken met de in dezelfde parlementaire voorbereiding uitgedrukte bedoeling om homogene bevoegdheidspakketten over te dragen (*Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, pp. 2-3).

B.3.2. Artikel 6, § 1, X, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en, wat betreft de loodsdiensten binnen de havens, artikel 6, § 1, X, 3°, hebben dan ook de gehele aangelegenheid van de loodsdiensten, zowel in organieke als in functionele zin, aan de gewesten overgedragen. De bevoegdheid van het gewest omvat bijgevolg ook het stellen van regels betreffende de loodsactiviteit zelf.

B.4.1. De Ministerraad voert nog aan dat de bestreden bepalingen deel uitmaken van «de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer » die op grond van

artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de federale bevoegdheid zouden blijven behoren.

B.4.2. Artikel 6, § 4, 3°, van de voormelde bijzondere wet bepaalt :

« De Regeringen worden betrokken bij :

[...]

3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer [...]. »

Volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling (*Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21) betreft de « algemene politie » de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen, zoals :

- de politie over het wegverkeer;
- het algemeen reglement van de scheepvaartwegen;
- het politiereglement op de spoorwegen;
- de politie van het personenvervoer per tram, premetro, metro, autobus en autocar;
- de politie op de zeevaart en de luchtvaart.

Uit die bepaling en de toelichting gegeven tijdens de parlementaire voorbereiding blijkt inderdaad dat het aannemen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer niet behoort tot de bevoegdheid welke met betrekking tot openbare werken en vervoer aan de gewesten is toegewezen.

B.4.3. De regelgeving met betrekking tot de loodsactiviteit heeft evenwel niet hetzelfde onderwerp als de reglementering van het zeeverkeer en -vervoer. De regels betreffende de loodsactiviteit hebben het leiden van ieder vaartuig, individueel genomen, tot onderwerp, gericht om dit omheen natuurlijke of andere hindernissen te brengen. De verkeersregels hebben betrekking op het verloop van het scheepvaartverkeer in zijn geheel en zijn erop gericht dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden.

De regels omtrent het loodsen raken niet de regels omtrent de politie van het verkeer en die

omtrent de reglementering van het verkeer en vervoer. De loods heeft geen politionele bevoegdheid, zoals overigens blijkt uit artikel 8 van het bestreden decreet, waarin is gesteld dat de loods slechts de raadgever van de gezagvoerder van het vaartuig is.

De bestreden bepalingen hebben enkel betrekking op de loodsactiviteit en zijn derhalve geen regels van de algemene politie of reglementering van het verkeer en het vervoer in de zin van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.5. Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

B.6. De Ministerraad voert aan dat de artikelen 19 en 20, 9°, van het bestreden decreet artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 6°, en, bij wijze van gevolgtrekking, artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schenden.

Artikel 19 van het bestreden decreet legt aan de loodsen die werkzaam zijn in de gedecentraliseerd bestuurde havens en kanalen, de verplichting op houder te zijn van een brevet van havenloods, uitgereikt na voor een bekwaamheidsexamen te zijn geslaagd, overeenkomstig de door de Vlaamse Regering bepaalde regelen. De Vlaamse Regering regelt ook de schorsing, de intrekking en de geldigheidsduur van dat brevet. Artikel 20, 9°, van het bestreden decreet stelt de persoon strafbaar die, zonder houder te zijn van het brevet van havenloods, optreedt als loods of zich als dusdanig aanbiedt in de gedecentraliseerd bestuurde havens en kanalen.

B.7. Krachtens artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is alleen de federale overheid bevoegd inzake de vestigingsvoorwaarden, tenzij wat het toerisme betreft. Hoewel die bepaling is opgenomen in het onderdeel van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat handelt over de gewestelijke bevoegdheden inzake economisch beleid, geldt zij als de uiting van de wil van de bijzondere wetgever om de regeling van de vestigingsvoorwaarden als een federale aangelegenheid te behouden.

B.8. Artikel 19 van het bestreden decreet is slechts van toepassing op de loodsen die

werkzaam zijn in de gedecentraliseerd bestuurde havens en kanalen. Die loodsen zijn geen ambtenaren van het Vlaamse Gewest, maar, naar gelang van het geval, ambtenaren van het plaatselijk bestuur, werknemers of vennoten van loodsvennootschappen of -verenigingen dan wel natuurlijke personen die houder zijn van een vergunning of erkenning (*Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1994-1995, nr. 716/1, p. 17).

B.9.1. De bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden omvat niet de bevoegdheid om toegangsvoorwaarden tot openbare functies vast te stellen. Openbare functies zijn immers geen beroepen in de zin van artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dit geldt niet enkel voor ambten in openbare diensten in de organieke zin van het woord, maar ook voor de functies van de personen die beroepshalve en gewoonlijk, ongeacht de aard van hun rechtsbetrekking met het gedecentraliseerd bestuur, een taak van openbaar belang vervullen en aldus een openbare dienst in functionele zin behartigen.

B.9.2. Door in het kader van zijn bevoegdheid inzake de loodsdiensten aan de voormelde loodsen de verplichting op te leggen drager te zijn van een loodsbrevet, heeft de decreetgever zijn bevoegdheid niet overschreden.

B.10. Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het derde middel

B.11.1. De Ministerraad voert aan dat de artikelen 5, § 3, 14 en 20, 5°, van het bestreden decreet de gewestbevoegdheid inzake verkeer en vervoer en, bij wijze van gevolgtrekking, de gewestbevoegdheid inzake strafbaarstelling van de overtredingen van de decreten, overschrijden.

B.11.2. Artikel 5, § 3, van het bestreden decreet bepaalt dat de loodsdienst is belast met de verkeersbegeleiding en dat de Vlaamse Regering de gebieden bepaalt waar verkeersbegeleiding wordt verschaft. Artikel 14 van het bestreden decreet stelt als regel dat de gezagvoerders van vaartuigen die gebruik maken van het verkeersbegeleidingssysteem hiervoor een vergoeding verschuldigd zijn. Artikel 20, 5°, van het decreet maakt diegenen strafbaar die de in artikel 5, § 2, van het bestreden decreet bepaalde wateren opvaren en weten dat zij niet in staat zijn de verschuldigde

bedragen voor verkeersbegeleiding te betalen.

Volgens de Ministerraad zijn die bepalingen, als maatregelen van ordening en coördinatie van het scheepvaartverkeer, aangelegenheden van politie en vervoer die uitsluitend tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

B.11.3. Onder «verkeersbegeleiding» wordt luidens het niet bestreden artikel 2, 7^o, van het loodsdecreet verstaan «de verzameling, de verwerking, de overbrenging en de mededeling aan de gezagvoerders en aan andere natuurlijke of rechtspersonen van gegevens in verband met de ordening en de coördinatie van het scheepvaartverkeer, met uitzondering van de specifieke activiteiten omschreven onder 4^o en 5^o», dit zijn het gewone loodsen en het loodsen op afstand.

B.12. Het verkeersbegeleidingssysteem is verbonden met de werking van de walradarketen van de Westerschelde, die in de plaats komt van de voorheen bestaande Schelde-Inlichtingen-Dienst en de beperkte walradarketen.

De walradarketen werd opgericht ter uitvoering 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 (*Belgisch Staatsblad* van 16 december 1980), gewijzigd bij een notawisseling van 10 en 15 mei 1984 (*Belgisch Staatsblad* van 8 augustus 1985). Zij heeft als doel «de scheepvaart op de meest doeltreffende wijze te begeleiden» (artikel 2 van die overeenkomst). Door de informatie die zij verstrekt, is de walradarketen dienstig zowel voor de ondersteuning van het loodsen als voor de verkeersbegeleiding.

In de memorie van toelichting van het ontwerp van wet dat de bijzondere wet van 8 augustus 1988 geworden is, werd vooropgesteld dat de walradarketen langs de kust en de Schelde tot de rede van Antwerpen tot de bevoegdheid van het Gewest behoort (*Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 17). Uit het gegeven dat die toelichting werd verstrekt in het kader van het 9^o van artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat onder meer de bevoegdheid inzake de loodsdiensten aan de gewesten overdraagt, mag evenwel niet worden afgeleid dat de walradarketen enkel in zoverre zij informatie verstrekt inzake loodsactiviteiten, aan het Gewest zou zijn overgedragen. 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 een grond vinden in artikel 6, § 1, X, 2°, *juncto* artikel 6, § 1, X, laatste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, naar luid waarvan de gewesten bevoegd zijn voor de «waterwegen en hun aanhorigheden». Onder het begrip «aanhorigheden» ressorteert onder meer «[...] al wat nodig is voor de scheepvaart» (*Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 14).

Gelet op de band die bestaat tussen de verkeersbegeleiding en de walradarketen, volgt uit de door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot stand gebrachte 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. Uit artikel 173 van de Grondwet put het Gewest de bevoegdheid om aan de gezagvoerders die gebruik maken van het verkeersbegeleidingssysteem een vergoeding voor dat gebruik op te leggen.

B.13. De bestreden bepalingen maken geen inbreuk op de federale bevoegdheid inzake het vaststellen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer in de zin van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zij wijzigen immers niet die regels, maar beperken zich ertoe een systeem van verkeersbegeleiding te organiseren, ter beschikking te stellen, de modaliteiten van die organisatie of terbeschikkingstelling te bepalen en bepaalde overtredingen die hiermee verband houden, strafbaar te stellen.

B.14. Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het vierde middel

B.15.1. De Ministerraad voert aan dat artikel 5, § 1, 1°, van het bestreden decreet een schending inhoudt van de regels betreffende de territoriale bevoegdheid van het Gewest, zoals die omschreven is in de artikelen 35, 39 en 134 van de Grondwet en in artikel 6, § 1, X, laatste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.15.2. Krachtens het bestreden onderdeel van artikel 5 is alleen de loodsdienst van het

Vlaamse Gewest bevoegd om het gewone loodsen en het loodsen op afstand te verstrekken aan vaartuigen die gebruik maken van of zich bevinden op de Belgische territoriale zee, uitgebreid in westelijke richting tot de rede van Duinkerke, in oostelijke richting tot de rede van Vlissingen.

B.16. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, houdt de bestreden bepaling geen regeling in betreffende de uitgestrektheid, de grenzen of de inbezitneming van territoriale wateren. De bepaling beperkt zich tot een omschrijving van het werkgebied van de loodsactiviteiten.

B.17.1. De regel waarbij het gewest bevoegd wordt gemaakt voor de loodsdiensten van en naar de havens, alsmede de regel betreffende de bebakeningsdiensten en de reddings- en sleepdiensten op zee, zouden substantieel aan betekenis verliezen mocht de door de bijzondere wet aan het gewest overgedragen bevoegdheid zich niet uitstrekken tot de gebieden waarbinnen overeenkomstig internationale afspraken op die dienstverlening een beroep moet kunnen worden gedaan.

De memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is geworden, doet ervan blijken dat een enge interpretatie als naar voren geschoven door de Ministerraad niet strookt met de doelstelling van de beoogde bevoegdheidstoewijzing (*Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 17). Een bevestiging van de ruimere draagwijdte van de toebedeelde bevoegdheid is te vinden in artikel 6, § 1, X, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, naar luid waarvan de bevoegdheden bedoeld in 2°, 3°, 4° en 9°, van het eerste lid van dat artikel, het recht inhouden om in de territoriale wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die voor het uitoefenen van de overgedragen bevoegdheden noodzakelijk zijn.

B.17.2. Het voorgaande houdt in dat de overheid, *in casu* het gewest, aan wie de aangelegenheid van de loodsdienst is overgedragen, bij het regelen ervan, met eerbiediging van de internationale afspraken, oog moet 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, 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 bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat gegeven kan niet anders dan doorwerken in de omtrent de belodsing vast te stellen bepalingen.

B.17.3. De bestreden bepaling gelezen in de betekenis aangegeven in B.16 en geëxpliciteerd in B.17.2, is inherent aan de in de bijzondere wet uitgedrukte bevoegdheidstoewijzing inzake loodsdiensten.

B.18. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 16 januari 1997.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève