

Rolnummer 5540
Arrest nr. 158/2013 van 21 november 2013

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de wet van 2 juni 2012 betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen, ingesteld door het Havenbedrijf Gent en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 18 december 2012 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 19 december 2012, is beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 2 juni 2012 betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 18 juni 2012) door het Havenbedrijf Gent, met zetel te 9042 Gent, John Kennedylaan 32, het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen, met zetel te 2000 Antwerpen, Entrepotkaai 1, en de Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen, met zetel te 8380 Brugge, Isabellalaan 1.

De Vlaamse Regering en de Ministerraad hebben memories ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering en de Ministerraad hebben ook memories van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 9 oktober 2013 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Carton, tevens *loco* Mr. F. Vandendriessche en Mr. I. Arnouts, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen en voor de Vlaamse Regering;

. Mr. J. Van Raemdonck *loco* Mr. E. Van Hooydonk, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en T. Giet verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van het eerste middel*

A.1.1. Het eerste middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 37 en 105 van de Grondwet, artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 8 van de 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 ».

In het eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen een verschil in behandeling aan van de exploitanten van Belgische schepen, enerzijds, die een vaste bijdrage verschuldigd zijn, en de havens van Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Oostende en Zeebrugge, anderzijds, die een variabele bijdrage moeten betalen, berekend op basis van hun trafiekcijfers. In zoverre beide categorieën van heffingsplichtigen samen een totaal bedrag verschuldigd zijn aan de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen (FOSO), zou er geen objectieve en redelijke verantwoording bestaan voor het feit dat artikel 15 van de bestreden wet voor beide categorieën een andere verhouding en berekeningsmethode hanteert om hun respectieve aandeel in dat bedrag te berekenen en zulks bovendien op basis van gegevens uit een ander jaar.

A.1.2. Volgens de Ministerraad behandelt de bestreden wet de genoemde havens en de exploitanten van Belgische schepen « als twee afzonderlijke categorieën van belastingplichtigen, die voor het overige volkomen onvergelijkbaar zijn ». De aard van de exploitatie is fundamenteel verschillend en de financiële draagkracht van een individuele scheepsexploitant dient in de regel geringer te worden ingeschat dan die van de verzoekende partijen. Uit de parlementaire voorbereiding zou blijken dat de verdeling van de belasting over de twee categorieën van belastingplichtigen op een objectief en pertinent criterium berust, namelijk de mate waarin Belgische schepen in het verleden bij scheepvaartongevallen betrokken waren. Ook de daaruit voortvloeiende berekeningswijze van de bijdrage zou geen discriminatie inhouden.

A.2.1. In het tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen een verschil in behandeling aan van de havens van Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Oostende en Zeebrugge, enerzijds, en de andere entiteiten die wateren beheren waarop de bestreden wet van toepassing is, anderzijds. Enkel de eerstgenoemde categorie is aan de bijdrageplicht onderworpen, terwijl de FOSO bevoegd is ten aanzien van een heel waterwegennetwerk, dat in zijn geheel door vreemde schepen wordt bevaren. Naast de havens zouden met name ook de Belgische Staat, de gewesten en andere beheerders van « maritieme zones » moeten worden aangesproken. Bovendien worden niet alle beheerders van havengebieden of -installaties waar zeeschepen kunnen aanmeren aan de bijdrageplicht onderworpen, zoals met name de nv « Waterwegen en Zeekanaal », die in het centrum en het westen van Vlaanderen de waterwegen beheert, en de nv « De Scheepvaart », die in België 316 km kanalen beheert.

A.2.2. Volgens de Ministerraad is het aanwijzen van de havens als belastingplichtigen ingegeven door de bekommernis van de wetgever om tot een effectieve en soepele inning van de FOSO-bijdragen te kunnen overgaan. Bovendien was het de bedoeling van de wetgever dat de door de havens betaalde bijdragen zouden worden doorgerekend aan de vreemde schepen die de betrokken havens aandoen. Via de door hen geïnde havengelden kunnen de havens immers eenvoudig en zonder veel bijkomende administratieve lasten de door hen betaalde bijdragen doorrekenen aan de schepen onder vreemde vlag die hun haven aandoen. Een verplichting tot doorrekenen werd niet opgelegd omdat de federale overheid daarvoor niet bevoegd is. Andere waterwegbeheerders zouden de bijdragen niet op dezelfde soepele en efficiënte wijze als de havens kunnen doorrekenen, zodat de verschillende behandeling van beide categorieën objectief en redelijk verantwoord is. De nv « Waterwegen en Zeekanaal » en de nv « De Scheepvaart » beheren hoofdzakelijk waterwegen die voor de binnenvaart worden gebruikt, terwijl de bestreden wet in beginsel slechts van toepassing is op scheepvaartincidenten op zee of op de binnenwateren voor zover er een zeeschip bij betrokken is.

A.3.1. In het derde onderdeel voeren de verzoekende partijen een verschil in behandeling aan van de exploitanten van Belgische schepen, enerzijds, en de exploitanten van schepen onder vreemde vlag, anderzijds, dat niet op een objectieve en redelijke wijze zou kunnen worden verantwoord. Wat de eerste categorie betreft, is de bijdrage verschuldigd door de exploitant van het schip. Wat de tweede categorie betreft, is de bijdrage niet verschuldigd door de exploitant van het schip, maar door de havens, die geen band hebben met de schepen op grond waarvan de bijdrage wordt berekend. Het doorrekenen van die bijdrage aan die vreemde schepen zou het verschil in behandeling niet kunnen verantwoorden, gelet op de praktische en juridische bezwaren die daaraan in de weg staan (gebrek aan rechtsgrond, kwalificatie als belasting of retributie). Bovendien wordt nergens toegelicht waarom de bijdrage ten aanzien van schepen onder vreemde vlag niet rechtstreeks zou kunnen worden aangerekend. Indien daarvoor een wettelijke grondslag zou bestaan, kunnen de havens de bijdrage namens en voor rekening van de FOSO aanrekenen. Ook via de persoon van de « scheepsagent », waarin het scheepvaartbegeleidingsdecreet voorziet, zou de bijdrage kunnen worden aangerekend.

A.3.2. Volgens de Ministerraad hangt de verschillende behandeling van exploitanten van schepen onder vreemde of Belgische vlag af van de houding van de havenbesturen, zoals de verzoekende partijen. Zij beslissen immers autonoom om de FOSO-bijdrage al dan niet door te rekenen aan de schepen onder vreemde vlag die hun haven aandoen. De Ministerraad betwist de praktische en juridische moeilijkheden die daarmee gepaard zouden gaan. Zoals andere fiscale en niet-fiscale werkingskosten, kan de bijdrage aan de klanten worden doorgerekend. Op basis van de trafiekcijfers en –prognoses zou het door te rekenen bedrag perfect kunnen worden berekend.

De federale wetgever zou niet bevoegd zijn om de haven toe te staan de bijdrage namens en voor rekening van de FOSO te innen, wat een rechtstreekse aanrekening aan de schepen onder vreemde vlag mogelijk zou maken, en de bijdrage zou evenmin via de persoon van de scheepsagent kunnen worden aangerekend aangezien niet alle vreemde schepen over een scheepsagent beschikken. Ook een vergelijking met de vergoeding voor het verkeersbegeleidingssysteem gaat volgens de Ministerraad niet op omdat die vergoeding, zoals de loodsgelden, aan het Vlaamse Gewest verschuldigd zijn.

A.4.1. In het vierde onderdeel voeren de verzoekende partijen een verschil in behandeling aan van de exploitanten van de verschillende categorieën van vaartuigen die de bestreden wet onderscheidt. De wet hanteert een principiële opdeling tussen schepen en binnenschepen, maar die opdeling wordt niet volledig doorgetrokken wat het toepassingsgebied en de bijdrageplicht betreft. Hoewel de FOSO gedeeltelijk bevoegd is ten aanzien van binnenschepen, worden die schepen volledig uitgesloten van de bijdrageplicht en hoewel de FOSO niet bevoegd is ten aanzien van visserij schepen kleiner dan vijftien meter, blijken die schepen wel te zijn onderworpen aan de bijdrageplicht. Die verschillen in behandeling zouden niet op een objectieve en redelijke wijze kunnen worden verantwoord. Het zou inzonderheid niet verantwoord zijn om de zeeschepen wel aan de bijdrageplicht te onderwerpen en de binnenschepen niet, temeer daar bij de meeste ongevallen ook binnenschepen zouden zijn betrokken.

A.4.2. Volgens de Ministerraad vloeit het bekritiseerde verschil in behandeling rechtstreeks voort uit de richtlijn 2009/18/EG, waarvan de bestreden wet de gedeeltelijke omzetting beoogt. Het zou de wetgever niet kunnen worden verweten bij de omzetting het toepassingsgebied van de voormelde richtlijn te hebben overgenomen. Voorts voert de Ministerraad aan dat het verschil in behandeling verantwoord is. De gevallen waarbij de FOSO scheepvaartongevallen en incidenten met binnenschepen zal onderzoeken, zijn immers beperkt tot situaties waarin ook zeeschepen zijn betrokken of die zich in een maritieme zone hebben voorgedaan en een ongeval met uitsluitend binnenschepen in een maritieme zone zou hoogst uitzonderlijk zijn. Het opleggen van een bijdrage aan de binnenvaart zou bovendien een zware administratieve last met zich meebrengen, voor de inning van relatief beperkte bijdragen. Vissersschepen kleiner dan vijftien meter vallen buiten het toepassingsgebied van de bestreden wet en zouden volgens de Ministerraad niet bijdrageplichtig zijn.

A.5.1. In het vijfde onderdeel voeren de verzoekende partijen een schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, doordat de bestreden wet retroactieve werking heeft zonder dat daarvoor een afdoende verantwoording bestaat. De loutere verwijzing naar de uiterste omzettingsdatum van een Europese richtlijn zou niet kunnen volstaan als verantwoording aangezien daarmee niet wordt aangegeven welke doelstelling van algemeen belang daarmee wordt nagestreefd en waarvoor de terugwerkende kracht onontbeerlijk zou zijn. De retroactieve inwerkingtreding doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de richtlijn niet tijdig is omgezet. Bovendien biedt een verwijzing naar de richtlijn geen enkele verantwoording voor de bepalingen die geen omzetting van die richtlijn betreffen, zoals de financieringsregeling van de FOSO.

A.5.2. Het feit dat de wetgever verplicht is een wet te wijzigen om in overeenstemming te blijven met de Europese regelgeving, kan volgens de Ministerraad meespelen in de belangenafweging ter rechtvaardiging van een retroactieve wet. Zonder de terugwerkende kracht zouden de bijdragen voor de eerste maal pas op 1 juni 2013 verschuldigd zijn, waardoor de oprichting en werking van de FOSO nog meer vertraging zou oplopen. Zonder de betaling van bijdragen aan het betrokken begrotingsfonds beschikt de FOSO niet over een budget en de begrotingsfondsen kunnen niet worden gestijfd met kredieten van de algemene uitgavenbegroting. De goede werking en de continuïteit van de openbare dienst zijn naar het oordeel van de Ministerraad belangrijke motieven waarmee het Hof rekening houdt om de terugwerkende kracht te verantwoorden.

A.6.1. In het zesde onderdeel voeren de verzoekende partijen een schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 37 en 105 van de Grondwet, doordat artikel 30 van de bestreden wet aan de FOSO de bevoegdheid verleent om veiligheidsaanbevelingen op te stellen en uit te vaardigen, terwijl die bevoegdheid aan de Koning zou toekomen. Aangezien het overtreden of belemmeren van de veiligheidsaanbevelingen strafbaar wordt gesteld (artikel 34), moeten zij als bindende maatregelen en bijgevolg als uitvoeringsbesluiten worden beschouwd. De aan de bestreden wet onderworpen rechtsonderhorigen genieten dus niet « het voordeel van het optreden van de Koning », zoals dat voortvloeit uit de Grondwet, die de Koning exclusief met de uitvoeringsbevoegdheid belast.

A.6.2. Volgens de Ministerraad berust het zesde onderdeel van het middel op een foutieve lezing van de artikelen 30 en 34 van de bestreden wet, die immers aan de FOSO geen verordenende bevoegdheid zouden

verlenen. Aanbevelingen kunnen vanzelfsprekend geen verplichtingen opleggen. Indien wordt gemotiveerd waarom een veiligheidsonderzoek niet wordt gevolgd, zou reeds passend gevolg worden gegeven aan de veiligheidsaanbeveling. Uit de bestreden wet zou overigens blijken dat een uitbreiding van de taken van de FOSO « geen regelgevende, bestuurlijke of normgevende verantwoordelijkheden » met zich mee mag brengen (artikel 9, § 3), dat het veiligheidsonderzoek van de FOSO niet dient ter bepaling van de aansprakelijkheid (artikel 6) en dat de rapporten van de FOSO niet als bewijsmateriaal in een strafonderzoek kunnen worden gebruikt (artikel 29).

A.7.1. In het zevende onderdeel voeren de verzoekende partijen een schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van de richtlijn 2009/18/EG, dat in de oprichting van een volledig onafhankelijke onderzoeksinstantie voorziet, terwijl artikel 7 van de bestreden wet slechts in een functionele onafhankelijkheid voorziet. Van enige onafhankelijkheid ten aanzien van het Directoraat-Generaal Maritiem Vervoer van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer blijkt er in de praktijk geen sprake te zijn, aangezien de verzoekende partijen al diverse brieven hebben ontvangen van vertegenwoordigers van die overheidsdiensten, die kennelijk optreden voor de FOSO. Zij wijzen ook op enkele bepalingen van de bestreden wet, met name de artikelen 4 en 8, waaruit een gebrek aan onafhankelijkheid van de FOSO ten aanzien van de Belgische Staat zou blijken. Krachtens die laatste bepaling staat de bevoegde minister in voor de goede werking van de FOSO en staat de directeur daarvan onder het hiërarchische gezag van de minister. Enkel een volledig van de Belgische Staat afgescheiden rechtspersoon zou daadwerkelijk als een onafhankelijke onderzoeksinstantie kunnen optreden. In ondergeschikte orde vragen de verzoekende partijen om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

A.7.2. Volgens de Ministerraad behoren de bepalingen van Europese richtlijnen niet tot de normen waaraan het Hof mag toetsen. In elk geval zou artikel 7 van de bestreden wet een correcte omzetting van de richtlijn vormen. Door de toevoeging in de bestreden wet dat de FOSO « autonoom en functioneel onafhankelijk » is, zouden de waarborgen inzake autonomie en onafhankelijkheid van de onderzoeksinstantie sterker zijn dan wat door de richtlijn wordt vereist. Die autonomie en die onafhankelijkheid blijken in de eerste plaats uit het feit dat de FOSO geen deel uitmaakt noch afhangt van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, maar onder het rechtstreekse hiërarchische gezag van de bevoegde minister staat. Voorts zouden de autonomie en de onafhankelijkheid blijken uit de wijze waarop de FOSO wordt gefinancierd : zij ontleent haar werkingsmiddelen aan een specifiek daartoe opgericht begrotingsfonds, dat niet met algemene begrotingsmiddelen maar met bijzondere bijdragen wordt gestijfd. Naar het oordeel van de Ministerraad dient geen prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie te worden gesteld.

#### *Ten aanzien van het tweede middel*

A.8.1. Het tweede middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, dan wel een schending van artikel 173 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Volgens de verzoekende partijen moet de bijdrageplicht op grond van artikel 15 van de bestreden wet als een belasting worden gekwalificeerd, aangezien het gaat om een heffing die gezagshalve door de overheid wordt opgelegd en niet de (proportionele) tegenprestatie vormt voor een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van een afzonderlijk beschouwde heffingsplichtige. De identiteit van de belastingplichtige en de belastinggrondslag zouden evenwel niet nauwkeurig, ondubbelzinnig en duidelijk worden vermeld, zodat het legaliteitsbeginsel inzake belastingen of minstens het legaliteitsbeginsel inzake retributies en bijgevolg ook het gelijkheidsbeginsel zijn geschonden.

In de eerste plaats, zo preciseren de verzoekende partijen, kan niet worden vastgesteld welke personen als heffingsplichtige worden aangewezen en waarom hun de belasting wordt opgelegd. Het begrip « haven » wordt in de bestreden wet niet gedefinieerd en er blijken geen rechtspersonen te bestaan met de maatschappelijke benamingen « haven van Antwerpen », « haven van Gent » of « haven van Zeebrugge ». Minstens kunnen de verzoekende partijen niet onder die noemers worden verstaan, aangezien zij een andere maatschappelijke naam dragen. Ook de termen « schepen onder vreemde vlag » en « het aandoen van een haven » zouden onduidelijk zijn en nadere precisering behoeven.

Door de gebrekkige omschrijving van de voormelde begrippen zou in de tweede plaats ook de belastinggrondslag onvoldoende duidelijk zijn. Bovendien zou het nog onzeker zijn tot waar de territoriale grenzen voor de toepassing van de bestreden wet reiken en dus welke schepen voor de berekening in aanmerking

moeten worden genomen. Uit de reeds ontvangen eerste factuur blijkt volgens de verzoekende partijen dat de federale overheid of de FOSO er kennelijk niet in slaagt de jaarlijkse bijdrage op een correcte wijze te berekenen. Indien het Hof de bijdrage ten slotte als een retributie zou kwalificeren, is volgens de verzoekende partijen vanwege hetzelfde gebrek aan nauwkeurigheid evenmin aan het legaliteitsbeginsel voldaan.

A.8.2. Hoewel de jaarlijkse bijdrage in de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet als een retributie werd beschouwd, erkent de Ministerraad dat het in wezen om een belasting gaat. Hij meent echter dat alle essentiële bestanddelen van de belasting voldoende duidelijk zijn omschreven : artikel 15 van de bestreden wet zou de belastingplichtigen, de belastinggrondslag en de wijze waarop het door elke belastingplichtige verschuldigde belasting wordt berekend op ondubbelzinnige wijze bepalen.

Begrippen die een voldoende duidelijke gebruikelijke betekenis hebben, volstaan naar het oordeel van de Ministerraad om de heffingsplichtigen aan te wijzen. Wanneer de havens van Antwerpen, Gent of Zeebrugge worden vermeld als belastingplichtige is het voor eenieder duidelijk dat daarmee, zoals in het dagelijkse taalgebruik, de bevoegde havenbesturen worden bedoeld. Een generieke benaming was aangewezen omdat de individuele benaming van de havens door de gewesten kan worden gewijzigd, waardoor de betrokken havens niet langer heffingsplichtig zouden zijn. Er zou overigens geen enkel risico op verwarring bestaan met andere publieke of private rechtspersonen.

Ook de andere gebruikte begrippen zijn volgens de Ministerraad voldoende duidelijk. De bewoordingen « schepen onder vreemde vlag » zouden een ingeburgerd begrip vormen, dat ook in andere wetten verwijst naar de schepen die niet de Belgische vlag voeren. Het « aandoen van een haven » wordt in *van Dale* gedefinieerd als het « voor korte tijd bezoeken », hetgeen niet noodzakelijkerwijze impliceert dat wordt aangemeerd, geladen of gelost.

De Ministerraad preciseert ten slotte dat de territoriale grenzen van de havens niet door de Koning moeten worden vastgesteld voor de toepassing van de bijdrageregeling (artikel 15), maar enkel voor de omschrijving van het bevoegdheidsgebied van de FOSO (artikel 3, 6°, *juncto* artikel 4).

#### *Ten aanzien van het derde middel*

A.9.1. Het derde middel is afgeleid uit een schending van de bevoegdheidverdelende regels, meer bepaald artikel 6, § 1, X, 2° en 3°, en § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

In het eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat inzonderheid de artikelen 15 en 30 van de bestreden wet de bevoegdheid van de gewesten inzake waterwegen en hun aanhorigheden (artikel 6, § 1, X, 2°) en inzake havens en hun aanhorigheden (artikel 6, § 1, X, 3°) miskennen. Die bevoegdheid zou op ruime wijze moeten worden uitgelegd en zou volgens de parlementaire voorbereiding ook de bevoegdheid omvatten « tot regeling van de eventuele rechten en heffingen, evenals van het recht om ze te innen ». Uit de rechtspraak en de adviespraktijk van de Raad van State zou blijken dat enkel de gewesten bijzondere regels kunnen uitvaardigen die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden inzake de waterwegen, de havens en hun aanhorigheden, hetgeen tevens de politie van met name de havens omvat (als onderdeel van de bevoegdheid inzake bijzondere politie). De federale overheid zou enkel bevoegd zijn voor de algemene politie en dus niet voor de bijzondere administratieve politie wanneer het om aangelegenheden gaat waarvoor de gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn.

Met de bestreden wet zou de wetgever de organisatie en aldus ook de politie van de havens, de waterwegen en hun aanhorigheden beogen te reglementeren. De bevoegdheidsoverschrijding vloeit in de eerste plaats voort uit de omschrijving van het territoriale toepassingsgebied, zo zetten de verzoekende partijen uiteen. Daaruit blijkt dat de wetgever de bedoeling had om scheepvaartongevallen en incidenten in de havens te reglementeren en de Koning met de opdracht te belasten om de grenzen van de havens vast te stellen. De gewesten zijn echter bevoegd voor de organisatie van de havens en het afbakenen van de grenzen daarvan zou niet tot de federale bevoegdheid inzake algemene politie behoren.

Daarnaast zou de bevoegdheidsoverschrijding door de wetgever blijken uit de diverse bepalingen inzake de zogenaamde veiligheidsaanbevelingen, die in werkelijkheid verplichtingen opleggen aan onder meer de verzoekende partijen. Die moeten immers « passend » rekening houden met en « passend » gevolg geven aan de aanbevelingen van de FOSO, die over een controlebevoegdheid inzake de naleving van de aanbevelingen en van de herstelmaatregelen beschikt en in voorkomend geval bijkomende veiligheidsaanbevelingen kan uitvaardigen.

Bovendien kunnen strafsancities worden opgelegd aan personen die met de veiligheidsaanbevelingen geen rekening houden. Op die manier eigent de wetgever zich via de FOSO de bevoegdheid toe om de politie en de organisatie van de havens te bepalen. Het opleggen van wijzigingen die gevolgen hebben voor de haveninfrastructuur of de exploitatie ervan behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de gewesten.

Indien het Hof ten slotte de voormelde bijdrage als een retributie zou kwalificeren, wijzen de verzoekende partijen erop dat het reguleren van retributies ten aanzien van de havens een gewestelijke bevoegdheid vormt op grond van artikel 6, § 1, X, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.9.2. De Vlaamse Regering komt tussen ter ondersteuning van het derde middel. Wat het eerste onderdeel ervan betreft, is zij van oordeel dat de bestreden wet de bevoegdheidsverdelende regels schendt door de Koning te machtigen de grenzen van de havens vast te stellen, door de FOSO toe te staan (minstens feitelijk) bindende aanbevelingen te verrichten die manifest ingaan tegen de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest en door het reguleren van retributies met betrekking tot de havens en de gebruikers van de waterwegen. De Vlaamse Regering merkt inzonderheid op dat het Vlaamse scheepvaartbegeleidingsdecreet van 16 juni 2006 reeds tal van verplichtingen inzake informatieaanlevering voor de gebruikers van de havens en waterwegen bevat alsook procedures voor het voorkomen van scheepvaartongevallen. In dat kader zijn ook specifieke overheidsinstanties, zoals de havenkapiteins, het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum (MRCC) en de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart, met bevoegdheden en verantwoordelijkheden belast. De bestreden wet zou die bevoegdheid doorkruisen en de goede werking ervan in het gedrang brengen. Gezagvoerders zullen kunnen worden geconfronteerd met relevante en nuttige maatregelen van het MRCC om ongevallen te voorkomen en de veiligheid van het verkeer te verzekeren, terwijl ze door die te volgen zich schuldig kunnen maken « aan strafrechtelijk beteelde ‘aanbevelingen’ van de FOSO ».

Ook als de bijdrageverplichting voor de havenbedrijven niet als een retributie maar als een belasting wordt gekwalificeerd, zo preciseerd de Vlaamse Regering in haar memorie van wederantwoord, is er sprake van een bevoegdheidsoverschrijding aangezien daardoor verschillende verdragsbepalingen worden geschonden die een dergelijke belasting verbieden en waarvan het wijzigen onder de Vlaamse bevoegdheid ressorteert. Bovendien zou de belasting een aanzienlijke impact hebben op de werking en de concurrentiepositie van de Vlaamse havens en derhalve op onevenredige wijze de uitoefening van de gewestbevoegdheden beperken.

A.9.3. Volgens de Ministerraad regelt de bestreden wet niet het beheer van de waterwegen en de havens. In zoverre de FOSO scheepvaartongevallen en incidenten onderzoekt die buiten België hebben plaatsgevonden met betrokkenheid van Belgische schepen of in de Belgische zeegebieden, heeft de wet hoe dan ook geen betrekking op de waterwegen en de havens. De zee is immers geen waterweg in de zin van artikel 6, § 1, X, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Ook de aan de Koning toegekende bevoegdheid om de territoriale grenzen van het toepassingsgebied van de bestreden wet nader te bepalen, zou geen enkele repercussie hebben op het beheer van de havens. De afbakening van de havengebieden door de Vlaamse Regering ter uitvoering van het Vlaamse Havendecreet zou daardoor onaantast blijven.

De Ministerraad merkt vervolgens op dat slechts enkele bepalingen van de bestreden wet van politionele aard zijn en dat de havens noch enig ander deel van het Vlaamse Gewest zijn uitgesloten van de federale bevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer. Hij verwijst in dat verband naar het arrest nr. 5/96, waaruit zou blijken dat de regeling van het scheepvaartverkeer niet tot de gewestelijke bevoegdheden zou behoren, en naar het advies 49.960/2/V van de afdeling wetgeving van de Raad van State, waarin wordt verduidelijkt dat de veiligheid en vlotheid van het scheepvaartverkeer een federale bevoegdheid is op grond van artikel 6, § 4, 3°, van de reeds vermelde bijzondere wet. De bestreden wet betreft derhalve niet (de gewestelijke bevoegdheid inzake) het beheer van de havens, maar uitsluitend (de federale bevoegdheid inzake) de veiligheid van het verkeer en de registratie van schepen. Op zijn minst zou de bestreden wet tot de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever behoren.

De Ministerraad herhaalt (zie A.6.2) dat de bestreden wet de FOSO niet de bevoegdheid verleent om bindende rechtsnormen uit te vaardigen, zodat artikel 30, § 1, geen middel kan vormen om de gewestelijke bevoegdheden te schenden, wat reeds zou blijken uit de zinsnede « overeenkomstig het vigerend Belgisch recht ». De veiligheidsaanbevelingen van de FOSO zijn geen politie maatregelen en de niet-naleving ervan kan niet als een strafbare overtreding worden beschouwd. Evenmin zouden zij de havenbedrijven verplichten om hun infrastructuur aan te passen of hun haven op een welbepaalde manier te organiseren.

Ten slotte betoogt de Ministerraad dat de gewestbevoegdheid tot regeling van de rechten en heffingen die door de havens in rekening worden gebracht niet inhoudt dat de havens zelf bij voorbaat van elke federale belasting of heffing zouden zijn vrijgesteld.

A.10.1. In het tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat, indien het Hof van oordeel zou zijn dat de bestreden wet geen inbreuk maakt op de bevoegdheid van de gewesten inzake waterwegen en havens, de wetgever in elk geval zijn verplichting om de Vlaamse Regering bij de totstandkoming van de bestreden wet te betrekken niet heeft nageleefd. Die verplichting op grond van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zou een daadwerkelijke discussie tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus vereisen en dus het aangaan van een werkelijk debat. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt allereerst dat het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van wet niet met de deelstaten was afgestemd. Aan het latere ongunstig advies van de Vlaamse Regering en de daarin geformuleerde kritische opmerkingen werd vervolgens niet of nauwelijks aandacht besteed in de parlementaire voorbereiding. In elk geval heeft er geen discussie of debat plaatsgevonden met de Vlaamse Regering.

A.10.2. Wat het tweede onderdeel van het derde middel betreft, wijst de Vlaamse Regering erop dat de procedure van betrokkenheid pas werd opgestart met de brieven van 18 april 2011 van de staatssecretaris voor Mobiliteit. Hoewel de betrokkenheid een daadwerkelijke discussie tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus vereist, heeft de federale overheid dus maandenlang gewacht om de Vlaamse Regering formeel te betrekken bij het voorontwerp dat tot de bestreden wet heeft geleid, terwijl de juridische probleempunten reeds medio 2010 bekend waren. Het gegeven dat de federale overheid slechts over een kleine speelruimte zou beschikken omdat de wet een Europese richtlijn beoogt om te zetten, ontslaat haar niet van de verplichting om de Gewestregeringen te betrekken. Dat geldt des te meer omdat de federale overheid op cruciale punten, zoals de financiering van de FOSO, wel over een ruime beleidsvrijheid meent te kunnen beschikken en ter zake keuzes heeft gemaakt die de Vlaamse bevoegdheden schenden en de concurrentiepositie van de Vlaamse havens aantast. De andere deelstaatregeringen hebben blijkens de parlementaire voorbereiding niet gereageerd op het verzoek om opmerkingen. Het komt aan de federale overheid toe, zo meent de Vlaamse Regering, om aan te tonen dat ook ten aanzien van de twee andere gewesten de vereiste van betrokkenheid werd nageleefd.

A.10.3. De Ministerraad wijst erop dat de verplichte betrokkenheid de beslissingsmacht niet verdeelt en dat de verplichting om de Gewestregeringen te betrekken bij het ontwerpen van de in artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde regels niet betekent dat de federale overheid door het standpunt van die Regeringen is gebonden. De betrokkenheidsprocedure zou ook niet inhouden dat de Raad van State kennis moet nemen van de adviezen van de deelstaten.

Naar het oordeel van de Ministerraad vormde de betrokkenheid geen loutere formaliteit. De Gewestregeringen werden op 18 april 2011 uitgenodigd om hun standpunt over het voorontwerp van wet mee te delen. Op 24 juni 2011 bracht de Vlaamse Regering een ongunstig advies uit, als gevolg waarvan het wetsontwerp en de memorie van toelichting nog op betekenisvolle wijze werden aangepast. De bevoegde minister heeft dat duidelijk uiteengezet tijdens het debat in de bevoegde commissie van de Kamer. Er werd eveneens melding van gemaakt in de plenaire vergadering en de bevoegde Vlaamse minister heeft het nogmaals verduidelijkt in haar antwoord op een parlementaire vraag van 25 april 2012.

#### *Ten aanzien van het vierde middel*

A.11.1. Het vierde middel is afgeleid uit een schending van artikel 12, tweede lid, en artikel 14 van de Grondwet.

Volgens de verzoekende partijen is het met strafrechtelijke sancties gepaard gaande verbod tot het overtreden van de verplichting om « op passende wijze » rekening te houden met en gevolg te geven aan de veiligheidsaanbevelingen van de FOSO en andere bepalingen en uitvoeringsmaatregelen van de wet, onduidelijk en kan het door de adressaten ervan niet op nauwkeurige wijze worden geïnterpreteerd. Hetzelfde zou gelden voor het verbod om de bepalingen van de wet en de uitvoeringsbesluiten ervan te « belemmeren ». Artikel 34, § 1, van de bestreden wet, afzonderlijk en in samenhang gelezen met artikel 30, § 1, eerste lid, van de wet zou bijgevolg niet aan het legaliteitsvereiste voor strafsancities voldoen. Meer bepaald is het volgens de verzoekende partijen niet duidelijk hoe men een veiligheidsaanbeveling - naast het al dan niet respecteren ervan - kan « belemmeren ». Een persoon tot wie de FOSO een veiligheidsaanbeveling richt, zou onmogelijk kunnen weten welke handelingen en verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid in het geding kunnen brengen.

A.11.2. Volgens de Ministerraad betekent het legaliteitsbeginsel in strafzaken niet dat elke beoordelingsvrijheid van de rechter moet zijn uitgesloten. Voorts zou elk begrip dat niet wordt gedefinieerd in zijn gangbare betekenis moeten worden geïnterpreteerd. Hij verwijst in dat verband naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in het licht waarvan zou moeten worden besloten dat artikel 34, § 1, van de bestreden wet aan de vereisten van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel voldoet. Meer bepaald zou het begrip « belemmeren », dat ook in andere wettelijke en decretale strafbepalingen wordt gebruikt, niet onduidelijk of dubbelzinnig zijn. Wat artikel 30, § 1, eerste lid, van de bestreden wet betreft, herhaalt de Ministerraad dat daarin slechts niet-bindende aanbevelingen zijn vervat, waarvan de niet-naleving niet als een strafbare overtreding of belemmering kan worden beschouwd.

*Ten aanzien van het verzoek tot handhaving van de gevolgen*

A.12.1. In ondergeschikte orde, indien het Hof tot de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de bestreden wet zou besluiten, vraagt de Ministerraad dat het Hof de gevolgen van de vernietigde bepalingen zou handhaven gedurende een periode die eindigt één jaar na de publicatie in het *Belgisch Staatsblad* van het vernietigingsarrest, zo niet zou de federale overheid worden blootgesteld aan vervolging door de Europese Commissie en aan een inbreukprocedure voor het Hof van Justitie. Bovendien zou de terugwerkende kracht van een vernietiging aanzienlijke financiële repercussies hebben, daar alle reeds betaalde bijdragen zouden moeten worden teruggestort.

A.12.2. De verzoekende partijen verzetten zich tegen het verzoek tot handhaving van de gevolgen. De Ministerraad zou niet uiteenzetten waarom de vernietigde bepalingen gedurende een periode van een jaar volledig gehandhaafd moeten blijven. Er zijn immers minder vergaande alternatieven mogelijk, zoals de handhaving gedurende een periode van enkele maanden om de activiteiten van de FOSO geleidelijk af te bouwen. Doordat de bestreden wet pas op 18 juni 2012 werd gepubliceerd, zou er in elk geval reeds sprake zijn van een niet-tijdige omzetting van de betrokken richtlijn en bijgevolg een risico op een procedure voor de Europese Commissie en het Hof van Justitie. De verzoekende partijen zouden evenwel niet het slachtoffer mogen zijn van het talmen van de wetgever. Tot slot worden ook de aangevoerde financiële gevolgen door de verzoekende partijen betwist.

- B -

*Ten aanzien van de bestreden wet*

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de wet van 2 juni 2012 betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen.

Die wet voorziet in « de gedeeltelijke omzetting 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 » (artikel 2).

In de parlementaire voorbereiding van de wet wordt naar de aanleiding voor die richtlijn verwezen :

« De Maltese olietanker Erika leed op 12 december 1999 schipbreuk voor de Bretoense kust. Op 13 november 2002 leed de olietanker Prestige, varende onder de vlag van de Bahama's, schipbreuk op 270 kilometer voor de Galicische kust. Na deze scheepvaartongevallen is aangetoond dat er geen dwingende internationale regelgeving bestond voor het voeren van een technisch onderzoek naar de oorzaken van een scheepvaartongeval of incident » (*Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, DOC 53-1931/001, p. 6).

B.1.2. De bestreden wet heeft tot doel de maritieme veiligheid te verhogen en verontreiniging door schepen te voorkomen en daarmee de kans op toekomstige scheepvaartongevallen en incidenten te verminderen door :

« 1° een spoedige uitvoering van het veiligheidsonderzoek en een gedegen analyse van scheepvaartongevallen en incidenten te bevorderen, teneinde de oorzaken ervan vast te stellen;

2° ervoor te zorgen dat tijdig en nauwgezet verslag over het veiligheidsonderzoek wordt uitgebracht en voorstellen voor herstelmaatregelen worden gedaan;

3° ervoor te zorgen dat wordt nagegaan of er al dan niet gevolg wordt gegeven aan de veiligheidsaanbevelingen en de genomen herstelmaatregelen te onderzoeken om eventueel bijkomende veiligheidsaanbevelingen te geven » (artikel 5).

De wet bepaalt dat een onderzoeksinstantie wordt opgericht onder de benaming « federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen » (afgekort FOSO). Zij is wat betreft haar organisatie, juridische structuur en besluitvorming autonoom en functioneel onafhankelijk van iedere partij of instantie waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdrachten (artikel 7).

De FOSO heeft als taak om bij een scheepvaartongeval of incident een veiligheidsonderzoek in te stellen, met als doel ongevallen en incidenten met een schip in de toekomst te voorkomen (artikelen 3, 18°, en 19, § 1). Het is niet de taak van de FOSO om de aansprakelijkheid voor een scheepvaartongeval te bepalen of de schuldvraag te beantwoorden (artikelen 6 en 30, § 2). De rapporten en veiligheidsaanbevelingen van de FOSO kunnen niet in een strafrechtelijke, tuchtrechtelijke of civielrechtelijke procedure als bewijs worden gebruikt (artikel 29).

B.2. De aangevoerde middelen hebben betrekking op de onafhankelijkheid, de bevoegdheid en de financiering van de FOSO (eerste en tweede middel), op de sanctieregeling (vierde middel) en op de retroactieve werking van de bestreden wet (vijfde onderdeel van het eerste middel).

In de eerste plaats dient evenwel het middel dat uit een schending van de bevoegdheidverdelende regels is afgeleid, te worden onderzocht (derde middel).

#### *Ten aanzien van de bevoegdheid van de federale wetgever*

B.3.1. Het eerste onderdeel van het derde middel is afgeleid uit een schending van artikel 6, § 1, X, 2° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, op grond waarvan de gewesten bevoegd zijn, wat de openbare werken en het vervoer betreft, voor « de waterwegen en hun aanhorigheden » en voor « de havens en hun aanhorigheden ».

B.3.2. In de parlementaire voorbereiding van de voormelde bepaling wordt de bevoegdheid die aan de gewesten is toegekend inzake openbare werken en vervoer aangemerkt als « een beheersbevoegdheid in de ruime zin » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 13; *Parl. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558-5, p. 412).

B.3.3. 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.

B.3.4. De bevoegdheidstoewijzing inzake de waterwegen en de havens omvat niet het aannemen van « de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer », wat een federale bevoegdheid is gebleven, zoals blijkt uit het vereiste dat de Gewestregeringen bij het ontwerpen van die regels en reglementering moeten worden betrokken (artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

B.4.1. Volgens de verzoekende partijen beoogt de bestreden wet « de organisatie en aldus ook de politie van de havens, de waterwegen en hun aanhorigheden » te reglementeren. Bovendien verleent zij aan de Koning de bevoegdheid om de grenzen van de havens te bepalen. Beide aangelegenheden zouden tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.

B.4.2. Tot de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer behoren met name « het algemeen reglement van de scheepvaartwegen » en « de politie op de zeevaart » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21).

De bijzondere politieregels, inzonderheid wat de havens en hun aanhorigheden betreft, behoren daarentegen tot de bevoegdheid van de gewesten. Zo zijn de gewesten in beginsel bevoegd om door middel van politieverordeningen onder meer de goederenbehandeling en opslag, het in- en ontschepen van passagiers en de vrijheid van handel en nijverheid in kanaal- en havengebonden activiteiten te regelen (zie arrest nr. 5/96 van 18 januari 1996, B.3.1-B.3.3).

B.4.3. De bestreden wet is krachtens artikel 4, eerste lid, 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 ».

Met « schip » is bedoeld elk vaartuig dat op zee personen of zaken vervoert, de visvangst bedrijft, sleepverrichtingen, baggerwerken of enige andere winstgevendende verrichting van scheepvaart uitvoert, of dat ertoe bestemd is (artikel 3, 10°).

De « maritieme zones » zijn de Belgische zeewateren, de exclusieve economische zone (zoals bepaald en afgebakend in de wet van 22 april 1999 betreffende de exclusieve economische zone van België in de Noordzee) en het continentaal plat (zoals bepaald en

afgebakend in de wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en de exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat) (artikel 3, 7°).

De « Belgische zeewateren » omvatten de territoriale zee, de havens van de kust en de Beneden-Zeeschelde « waarvan de grenzen door de Koning worden vastgesteld », de haven van Gent « waarvan de grenzen door de Koning worden vastgesteld », het Belgische gedeelte van het kanaal van Terneuzen naar Gent, de havens gelegen aan het Belgisch gedeelte van het kanaal van Terneuzen naar Gent « waarvan de grenzen door de Koning worden vastgesteld » en de kanalen Zeebrugge-Brugge en Oostende-Brugge (artikel 3, 6°).

De « binnenwateren » zijn de Belgische openbare wateren die voor de scheepvaart bestemd zijn of gebruikt worden en die niet behoren tot de Belgische zeewateren (artikel 3, 8°).

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).

B.4.5. De begrenzing van de havens maakt evenwel geen deel uit van de verkeersreglementering, maar behoort tot de bevoegdheid van de gewesten inzake het beheer van de havens. De federale overheid dient op dat punt rekening te houden met de afbakening van de havengebieden door de gewesten.

Artikel 3, 6°, van de bestreden wet dient derhalve te worden vernietigd in zoverre het de Koning machtigt om de grenzen van de havens vast te stellen.

B.5.1. De verzoekende partijen voeren vervolgens aan dat de « veiligheidsaanbevelingen » waarin de bestreden wet voorziet in werkelijkheid verplichtingen opleggen, waarvoor de federale wetgever niet bevoegd zou zijn.

B.5.2. Onder een veiligheidsaanbeveling in de zin van de bestreden wet wordt verstaan :

« elk voorstel, ook ten behoeve van registratie en controle :

*a)* hetzij van de bevoegde onderzoeksinstantie die het veiligheidsonderzoek verricht of leidt, dat gebaseerd is op uit dat onderzoek verkregen informatie; of, in voorkomend geval,

*b)* van de Europese Commissie op basis van een abstracte gegevensanalyse en de resultaten van uitgevoerde veiligheidsonderzoeken » (artikel 3, 24°).

Krachtens artikel 30, § 1, eerste lid, wordt met de veiligheidsaanbevelingen van de FOSO « op passende wijze rekening gehouden door degenen aan wie zij gericht zijn die er, waar nodig, een passend gevolg aan geven overeenkomstig het vigerend Belgisch recht, het recht van de Europese Unie en het internationaal recht ».

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.

Het loutere feit dat de veiligheidsaanbevelingen gevolgen kunnen hebben voor de haveninfrastructuur of de exploitatie ervan en derhalve voor het beheer van de havens doet op zichzelf beschouwd geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid. Zoals elke federale overheid dient ook de FOSO, bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid, erover te waken dat de FOSO de uitoefening van de bevoegdheid van andere overheden niet buitengewoon moeilijk of onmogelijk maakt. Het komt de bevoegde rechter toe daarop toe te zien.

B.6.1. De verzoekende partijen voeren ten slotte aan dat, indien de bijdrageplicht waarin de bestreden wet ten aanzien van de havens voorziet als een retributie wordt gekwalificeerd, de federale wetgever zijn bevoegdheid heeft overschreden.

B.6.2. Opdat een heffing kan worden gekwalificeerd als een retributie, is niet alleen vereist dat het gaat om de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd, maar ook dat zij een louter vergoedend karakter heeft, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.

B.6.3. Met het oog op de dekking van de oprichtings-, personeels- en werkingskosten van de FOSO is aan de FOSO een jaarlijkse bijdrage van 800 000 euro verschuldigd, die gedeeltelijk door de exploitanten van Belgische schepen wordt betaald en gedeeltelijk door de havens van Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Oostende en Zeebrugge (artikel 15, § 1).

De heffing van een jaarlijkse bijdrage, die rechtstreeks strekt tot financiering van een overheidsinstantie, kan niet worden beschouwd als de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van een heffingsplichtige individueel beschouwd. De betrokken bijdrage betreft bijgevolg een belasting in de zin van artikel 170 van de Grondwet.

B.6.4. Artikel 170, §§ 1 en 2, van de Grondwet bepaalt :

« § 1. Geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet.

§ 2. Geen belasting ten behoeve van de gemeenschap of het gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt ».

B.6.5. Het feit dat de opbrengst van een bijdrage wordt aangewend voor het verwezenlijken van een bepaald doel of beleid dat in de wet wordt omschreven en dat zij daartoe in een begrotingsfonds wordt gestort, ontnemt die bijdrage niet het karakter van een belasting.

Weliswaar kan de verplichte bijdrage ten laste van de havens en de exploitanten van schepen een onrechtstreekse weerslag hebben op het beheer van de havens en het economisch beleid van de gewesten, maar een dergelijke weerslag is eigen aan elke fiscale maatregel. Uit geen enkel gegeven blijkt dat de bestreden maatregel de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

B.6.6. In zoverre de Vlaamse Regering in haar memorie van wederantwoord betoogt dat het invoeren van de bestreden belasting verschillende verdragsbepalingen schendt, waarvan het wijzigen onder de Vlaamse bevoegdheid zou ressorteren, voert zij in werkelijkheid een nieuw middel aan dat in dat stadium van de rechtspleging niet meer kan worden voorgedragen (artikel 85, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof).

B.7. Met uitzondering van de grief inzake de begrenzing van de havens (B.4.5), is het eerste onderdeel van het derde middel niet gegrond.

#### *Ten aanzien van de betrokkenheid van de Gewestregeringen*

B.8.1. Het tweede onderdeel van het derde middel is afgeleid uit een schending van artikel 6, § 4, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, op grond waarvan de Gewestregeringen bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer moeten worden betrokken. De verzoekende en de tussenkomende partij voeren meer bepaald aan dat de Vlaamse Regering niet op voldoende wijze bij het ontwerpen van de bestreden wet werd betrokken.

B.8.2. Het betrekken van de Gewestregeringen bij de voormelde ontwerpen vereist dat zij daadwerkelijk in de gelegenheid worden gesteld om hun opvatting over die ontwerpen aan de bevoegde overheid kenbaar te maken. Het vereist in de regel dat die overheid antwoordt op de opmerkingen en bezwaren die door de Gewestregeringen worden geformuleerd, zonder dat daardoor evenwel haar beslissingsbevoegdheid wordt aangetast.

B.8.3. In het protocol van de Interministeriële Conferentie voor Mobiliteit, Infrastructuur en Telecommunicatie van 24 april 2001 tot regeling van de betrokkenheid van de Gewestregeringen bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de

reglementering op het verkeer en vervoer en van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen, alsook bij het ontwerpen van de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden (*Belgisch Staatsblad*, 19 september 2001, tweede editie) zijn de federale Regering en de Gewestregeringen het volgende overeengekomen :

« Art. 2. De federale Regering stuurt ieder ontwerp van regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen met vermelding van dit protocol naar de Ministers-presidenten van de Gewestregeringen, alsook naar de bevoegde Ministers. Zij doet hetzelfde met ieder ontwerp van regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden.

De bevoegde Ministers van de Gewestregeringen melden onmiddellijk ontvangst van het ontwerp.

Art. 3. De federale Regering vraagt, behoudens uitzondering, de medewerking van de Gewesten aan de voorbereiding van de ontwerpen van regelgeving. Voor zover zij betrokken werden bij de realisatie van het ontwerp, verbinden de Gewestregeringen zich schriftelijk te antwoorden binnen een termijn van 30 kalenderdagen te rekenen vanaf de ontvangst van het ontwerp, hetzij met een akkoord, hetzij door opmerkingen te formuleren. Indien de gewestregeringen niet akkoord gaan met het betrokken ontwerp, hebben zij de mogelijkheid om binnen de vermelde termijn, het verzoek te formuleren om behandeling van het ontwerp in het Overlegcomité of binnen de bevoegde interministeriële conferentie.

Wanneer zij niet betrokken werden verbinden de Gewestregeringen zich schriftelijk te antwoorden binnen een termijn van 60 kalenderdagen.

Onder betrokkenheid wordt verstaan elke vorm van contact tussen de initiatiefnemende federale administratie en de bevoegde gewestelijke administraties en elke vorm van contact tussen de bevoegde federale minister en zijn bevoegde gewestelijke collega's bij de voorbereiding van het betrokken ontwerp van regelgevende tekst.

Deze betrokkenheid wordt bewezen aan de hand van briefwisseling tussen de partners en/of aan de hand van notulen van vergaderingen.

Art. 4. Bij dringende noodzakelijkheid kan de federale Regering de gewestregeringen verzoeken de termijnen bedoeld in artikel 3 [terug te brengen] tot 15 kalenderdagen (bij betrokkenheid) en tot 30 kalenderdagen (indien geen betrokkenheid). De dringende noodzakelijkheid wordt gemotiveerd.

Art. 5. Indien de federale Regering geen rekening houdt met de opmerkingen geformuleerd door de Gewestregeringen, wordt dit schriftelijk en uitdrukkelijk gemotiveerd ter kennis gesteld van de Ministers-presidenten van de Gewestregeringen, alsook van de bevoegde Ministers ».

Hoewel het protocol niet als dusdanig deel uitmaakt van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten (artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof), preciseren de bepalingen ervan de basisbeginselen van de betrokkenheid, die zelf wel onderdeel vormt van de voormelde regels (artikel 30*bis* van dezelfde bijzondere wet).

B.8.4. Uit de aan het Hof voorgelegde documenten blijkt dat de Gewestregeringen bij brief van 18 april 2011 werden uitgenodigd om hun standpunt over het voorontwerp van wet mee te delen en dat de Vlaamse Regering op 24 juni 2011 een « ongunstig advies » heeft uitgebracht. De andere Gewestregeringen hebben niet gereageerd. Vervolgens heeft op 19 juli 2011 een overlegvergadering plaatsgevonden tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest, waarop een tekst met antwoorden op de diverse opmerkingen van de Vlaamse Regering werd besproken.

Naar aanleiding van dat overleg, zo blijkt uit het antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken op een parlementaire vraag (nr. 1102 van 25 april 2012), « werden er een aantal punten verduidelijkt ten aanzien van het voorontwerp FOSO en werden er een aantal punten in de tekst van het voorontwerp FOSO of de bijbehorende Memorie van Toelichting aangepast ».

Het wetsontwerp werd op 2 december 2011 in de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet werd het standpunt van de Vlaamse Regering meermaals in herinnering gebracht (zie *Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, DOC 53-1931/003, pp. 3-4, en *Hand.*, Kamer, 2011-2012, 10 mei 2012).

In het reeds vermelde antwoord van de Vlaamse Minister van Mobiliteit en Openbare Werken op een parlementaire vraag wordt « geconcludeerd dat de federale Regering rekening heeft gehouden met het door de Vlaamse Regering uitgebrachte advies ».

B.8.5. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de Vlaamse Regering in ruime mate werd betrokken bij het ontwerpen van de bestreden wet en dat haar opmerkingen op voldoende wijze in beschouwing werden genomen.

B.8.6. Hoewel het ten slotte de voorkeur verdient dat de betrokkenheid van de Gewestregeringen bij een voorontwerp van wet plaatsvindt vooraleer daarover het advies van de Raad van State wordt gevraagd, kan uit de loutere omkering van de volgorde van de voormelde vormvereisten niet tot de schending van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden besloten.

B.9. Het tweede onderdeel van het derde middel is niet gegrond.

*Ten aanzien van de onafhankelijkheid van de FOSO*

B.10. Het zevende onderdeel van het eerste middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van richtlijn 2009/18/EG, doordat de bestreden wet niet in de vereiste onafhankelijkheid van de FOSO voorziet.

B.11.1. Artikel 8, lid 1, van de voormelde richtlijn bepaalt :

« De lidstaten zorgen ervoor dat veiligheidsonderzoeken worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van een onpartijdige permanente onderzoeksinstantie die over de nodige bevoegdheden beschikt, en door naar behoren gekwalificeerde onderzoekers met deskundigheid op het gebied van ongevallen en incidenten op zee.

Teneinde het veiligheidsonderzoek op onpartijdige wijze te verrichten, is de onderzoeksinstantie wat betreft haar organisatie, juridische structuur en besluitvorming onafhankelijk van iedere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdracht.

Door land omsloten lidstaten die niet beschikken over schepen of vaartuigen die hun vlag voeren, wijzen een onafhankelijke instantie aan voor samenwerking bij het onderzoek ingevolge artikel 5, lid 1, onder c) ».

In overweging 13 van de richtlijn wordt die bepaling als volgt toegelicht :

« Het is van het allergrootste belang dat het veiligheidsonderzoek naar ongevallen en incidenten met zeeschepen, dan wel met andere schepen in havens of andere beperkte maritieme zones, op onpartijdige wijze wordt verricht, opdat de omstandigheden en oorzaken van zulke ongevallen of incidenten effectief kunnen worden vastgesteld. Dit onderzoek dient dan ook te worden verricht door gekwalificeerde onderzoekers onder toezicht van een

onafhankelijke, met de nodige bevoegdheden toegeruste instantie of entiteit, teneinde belangenconflicten te vermijden ».

B.11.2. Artikel 7 van de bestreden wet bepaalt :

« Er wordt een onderzoeksinstantie opgericht onder de benaming ‘ federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen ’ (afgekort FOSO).

De FOSO is wat betreft haar organisatie, juridische structuur en besluitvorming autonoom en functioneel onafhankelijk van iedere partij of instantie waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdrachten ».

In de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet wordt, wat dat artikel betreft, enkel verwezen naar de omzetting van de aangehaalde richtlijnbeplating (*Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, DOC 53-1931/001, p. 10).

B.11.3. Zoals de verzoekende partijen aanvoeren, bepaalt artikel 7 van de bestreden wet dat de FOSO « functioneel onafhankelijk » is, terwijl de richtlijnbeplating waarvan het de omzetting vormt een niet nader bepaalde onafhankelijkheid vereist.

B.11.4. Het vereiste van functionele onafhankelijkheid van een instantie is niet vreemd aan het Unierecht. Zo wordt in de richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 « betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG » vereist dat de « regulerende instantie » juridisch gescheiden en « functioneel onafhankelijk » is van enige andere publieke of particuliere entiteit. Uit artikel 35 van de richtlijn 2009/72/EG blijkt meer bepaald dat die onafhankelijke instantie zelfstandig besluiten kan nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan, afzonderlijke jaarlijkse begrotingstoewijzingen ontvangt, zodat zij over autonomie beschikt bij de uitvoering van de toegewezen begroting, en de adequate personele en financiële middelen heeft om haar taken uit te voeren. Het personeel van die onafhankelijke instantie en de personen die belast zijn met haar beheer mogen bij het verrichten van de regulerings taken geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten.

B.11.5. Op die wijze beschouwd biedt het vereiste dat de FOSO « functioneel onafhankelijk » is voldoende waarborgen inzake autonomie en onafhankelijkheid van de onderzoeksinstantie opdat niet op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan een waarborg waarin de voormelde richtlijn op dwingende wijze voorziet.

B.11.6. Artikel 8 van de bestreden wet bepaalt :

« § 1. De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de organisatie, de samenstelling en de werking van de FOSO en de bekwaamheden van het personeel van de FOSO.

De minister staat in voor de goede werking van de FOSO.

§ 2. De FOSO bestaat ten minste uit één personeelslid dat bekwaam is om de FOSO als directeur te leiden en om veiligheidsonderzoeken te verrichten, en dat onder het hiërarchisch gezag van de minister staat.

§ 3. De personeelsleden van de FOSO en de extern aangestelde deskundigen zijn onderworpen aan het beroepsgeheim wat betreft de verkregen informatie bij de uitoefening van hun taken ».

B.11.7. Het is tegenstrijdig te bepalen dat de FOSO « autonoom en functioneel onafhankelijk » is en vervolgens de directeur van de FOSO « onder het hiërarchisch gezag van de minister » te plaatsen (artikel 8, § 2). Dat hiërarchisch toezicht is onverenigbaar met de vooropgestelde onafhankelijkheid. Het valt immers niet uit te sluiten dat de bevoegde minister in bepaalde omstandigheden moet worden beschouwd als een « partij of instantie waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de [aan de FOSO] toevertrouwde opdrachten ».

De woorden « en dat onder het hiërarchisch gezag van de minister staat » dienen derhalve te worden vernietigd.

B.11.8. De loutere toevoeging dat de bevoegde minister instaat voor de goede werking van de FOSO (artikel 8, § 1, tweede lid), impliceert geen hiërarchisch toezicht door die minister en brengt op zichzelf beschouwd de onafhankelijkheid van de onderzoeksinstantie niet in het gedrang. De wijze waarop aan de onafhankelijkheid van de FOSO nadere uitvoering wordt gegeven, ontsnapt aan de bevoegdheid van het Hof.

B.12. Met uitzondering van de grief inzake het hiërarchisch gezag van de minister (B.11.7), is het zevende onderdeel van het eerste middel niet gegrond.

*Ten aanzien van de bevoegdheid van de FOSO*

B.13. Het zesde onderdeel van het eerste middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 37 en 105 van de Grondwet, doordat artikel 30 van de bestreden wet aan de FOSO de bevoegdheid verleent om veiligheidsaanbevelingen op te stellen en uit te vaardigen, terwijl die bevoegdheid aan de Koning zou toekomen.

B.14.1. Zoals in B.5.2 is vastgesteld, vormt een « veiligheidsaanbeveling » in de zin van de bestreden wet (en van de richtlijn waarvan die wet de omzetting in het interne recht vormt), « een voorstel » van de FOSO of van de Europese Commissie (artikel 3, 24<sup>o</sup>, van de bestreden wet), waarmee op passende wijze rekening moet worden gehouden door degenen aan wie zij gericht is (artikel 30 van de bestreden wet).

B.14.2. Krachtens artikel 15, lid 1, van de richtlijn 2009/18/EG dienen de lidstaten ervoor te zorgen « dat met de veiligheidsaanbevelingen van de onderzoeksinstanties op passende wijze rekening wordt gehouden door degenen aan wie zij gericht zijn en dat er, waar nodig, een passend gevolg aan wordt gegeven overeenkomstig het Gemeenschapsrecht en het internationaal recht ».

B.14.3. Om aan de voormelde verplichting uit hoofde van de richtlijn te voldoen, kan de FOSO weliswaar de herstelmaatregelen onderzoeken en bijkomende veiligheidsaanbevelingen geven (artikel 9, § 2, van de bestreden wet), maar zoals de Ministerraad aanvoert, kan daaruit niet worden afgeleid dat de FOSO bevoegd is om bindende besluiten of verordeningen uit te vaardigen.

Ook in het Unierecht is een aanbeveling overigens niet verbindend (artikel 288, vijfde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

B.14.4. Zelfs indien de aanbevelingen verbindend zouden zijn, staat artikel 37 van de Grondwet, dat mede in het middel wordt aangevoerd, niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden in een welbepaalde technische aangelegenheid toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid, die voor het overige onderworpen blijft aan zowel de rechterlijke toetsing als de parlementaire controle (zie arrest nr. 130/2010 van 18 november 2010, B.5).

In dat verband heeft het Hof van Justitie het unierechtelijke beginsel van democratie, dat in aanmerking dient te worden genomen bij de uitlegging van een handeling van afgeleid Unierecht, op de volgende wijze nader gepreciseerd :

« Dat beginsel belet niet dat er buiten de klassieke hiërarchische administratie overheidsinstanties bestaan die in meerdere of mindere mate onafhankelijk zijn van de regering. Het bestaan en de voorwaarden voor de werking van deze autoriteiten worden in de lidstaten in de wet of in bepaalde lidstaten zelfs in de Grondwet geregeld en deze autoriteiten moeten de wet naleven en staan onder toezicht van de bevoegde rechter. Dergelijke onafhankelijke administratieve autoriteiten [...] hebben vaak regelgevende taken of vervullen taken waarbij er geen politieke beïnvloeding mag zijn, maar moeten wel de wet blijven naleven en staan onder toezicht van de bevoegde rechter. [...] Dat er geen parlementaire invloed op deze autoriteiten zou zijn, is stellig ondenkbaar » (HvJ, grote kamer, 9 maart 2010, *Commissie/Duitsland*, C-518/07, punten 42-43).

B.15. Het zesde onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

#### *Ten aanzien van de financiering van de FOSO*

B.16. Artikel 15 van de bestreden wet bepaalt :

« § 1. Met het oog op de dekking van de oprichtings-, personeels-, en werkingskosten van de FOSO is aan de FOSO een jaarlijkse bijdrage van 800.000 euro verschuldigd.

De jaarlijkse bijdrage bedoeld in het eerste lid is verschuldigd door de exploitanten en, met betrekking tot de schepen onder vreemde vlag, door de havens van Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Oostende en Zeebrugge die door die schepen worden aangedaan.

§ 2. De jaarlijkse bijdrage van de exploitant bedraagt 0,0126 euro per brutotonnenmaat van de schepen waarvan hij de exploitant is op 1 januari van het jaar waarvoor de jaarlijkse bijdrage verschuldigd is.

De jaarlijkse bijdrage van de exploitant bedoeld in het eerste lid wordt afgerond naar de eenheid erboven als het decimale gedeelte gelijk aan of meer dan vijftig eurocent is. Ze wordt naar onder afgerond als dit gedeelte minder is dan vijftig eurocent.

De jaarlijkse bijdrage van de exploitant bedraagt minimaal 25 euro en maximaal 1.500 euro per Belgisch schip waarvan hij exploitant is.

§ 3. De gezamenlijke jaarlijkse bijdrage van de havens van Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Oostende en Zeebrugge is gelijk aan de jaarlijkse bijdrage bedoeld in § 1, eerste lid, verminderd met de gezamenlijke jaarlijkse bijdrage van de exploitanten van de Belgische schepen bedoeld in § 2.

De jaarlijkse bijdrage van de havens van Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Oostende en Zeebrugge afzonderlijk wordt vastgesteld op basis van volgende formule :

Het bedrag van de jaarlijkse bijdrage bedoeld in § 3, eerste lid, vermenigvuldigd met het getal dat bekomen wordt door respectievelijk het totaal aan brutotonnenmaat van de schepen onder vreemde vlag die respectievelijk de haven van Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Oostende of Zeebrugge hebben aangedaan te delen door de som van die totalen aan brutotonnenmaat.

Het totaal aan brutotonnenmaat van de schepen onder vreemde vlag dat betrekking heeft op het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de jaarlijkse bijdrage verschuldigd is, wordt in aanmerking genomen.

De jaarlijkse bijdrage van de havens van Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Oostende en Zeebrugge afzonderlijk berekend volgens de formule in het tweede lid wordt afgerond naar de eenheid erboven als het decimale gedeelte gelijk aan of meer dan vijftig eurocent is. Het wordt naar onder afgerond als dit gedeelte minder is dan vijftig eurocent.

§ 4. Het jaarlijkse bijdrage bedoeld in § 1, eerste lid, wordt jaarlijks op 1 januari aangepast aan het indexcijfer van de consumptieprijzen op basis van de volgende formule :

Het bedrag van de jaarlijkse bijdrage bedoeld in § 1, eerste lid, vermenigvuldigd met het nieuwe indexcijfer en gedeeld door het aanvangsindexcijfer.

Het nieuwe indexcijfer is het indexcijfer van de consumptieprijzen van de maand november van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin het bedrag van de jaarlijkse bijdrage wordt aangepast overeenkomstig het eerste lid.

Het aanvangsindexcijfer is het indexcijfer van de consumptieprijzen van mei 2011.

§ 5. Het bedrag per brutotonnenmaat bedoeld in § 2, eerste lid, wordt jaarlijks op 1 januari aangepast aan het indexcijfer van de consumptieprijzen op basis van de volgende formule :

Het bedrag per brutotonnenmaat bedoeld in § 2, eerste lid, vermenigvuldigd met het nieuwe indexcijfer en gedeeld door het aanvangsindexcijfer.

Het nieuwe indexcijfer is het indexcijfer van de consumptieprijzen van de maand november van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin het bedrag wordt aangepast overeenkomstig het eerste lid.

Het aanvangsindexcijfer is het indexcijfer van de consumptieprijzen van mei 2011.

§ 6. De jaarlijkse bijdrage van de exploitant bedoeld in § 2 en de jaarlijkse bijdrage van de havens van Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Oostende en Zeebrugge afzonderlijk bedoeld in § 3, tweede lid, worden uiterlijk betaald op 1 juni van het jaar waarvoor de jaarlijkse bijdragen verschuldigd zijn ».

B.17.1. De verzoekende partijen voeren in de eerste plaats aan dat die bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt doordat :

- de exploitanten van Belgische schepen een vaste bijdrage verschuldigd zijn, terwijl de havens van Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Oostende en Zeebrugge een variabele bijdrage moeten betalen, berekend op basis van hun trafiekcijfers (eerste onderdeel van het eerste middel);

- de havens van Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Oostende en Zeebrugge een bijdrage moeten betalen, terwijl de andere entiteiten die wateren beheren niet aan de bijdrageplicht zijn onderworpen (tweede onderdeel van het eerste middel);

- de exploitanten van Belgische schepen een bijdrage moeten betalen, terwijl de exploitanten van schepen onder vreemde vlag geen bijdrage verschuldigd zijn (derde onderdeel van het eerste middel);

- de exploitanten van binnenschepen geen bijdrage moeten betalen, hoewel de FOSO bevoegd is ten aanzien van die schepen, en de exploitanten van visserij-schepen kleiner dan vijftien meter aan de bijdrageplicht zijn onderworpen, hoewel de FOSO niet bevoegd is ten aanzien van die schepen (vierde onderdeel van het eerste middel).

Vervolgens voeren de verzoekende partijen aan dat aan de bijdrageregeling terugwerkende kracht wordt verleend door artikel 35 van de bestreden wet, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording zou bestaan (vijfde onderdeel van het eerste middel).

Ten slotte voeren de verzoekende partijen aan dat het wettigheidsbeginsel inzake belastingen niet werd nageleefd, doordat bepaalde essentiële elementen van de bijdrage niet nauwkeurig genoeg zijn bepaald (tweede middel).

B.17.2. Het komt de wetgever toe te bepalen welke belastingplichtigen aan de bestreden bijdrageplicht worden onderworpen. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid.

De maatschappelijke keuzen die bij het inzamelen en het inzetten van middelen moeten worden gemaakt, behoren derhalve tot de beoordelingsvrijheid van de wetgever.

B.17.3. De jaarlijkse bijdrage bedoeld in de bestreden bepaling is verschuldigd door twee categorieën van personen : de exploitanten en, « met betrekking tot de schepen onder vreemde vlag », de havens van Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Oostende en Zeebrugge die door die schepen worden aangedaan.

Met « de exploitanten » zijn bedoeld de natuurlijke of de rechtspersonen die, als eigenaar of voor rekening van de eigenaar dan wel als rompbevrachter, een of meer Belgische schepen exploiteren (artikel 3, 29°, van de bestreden wet).

De exploitanten van de schepen onder vreemde vlag zijn derhalve geen bijdrage verschuldigd, al is het volgens de wetgever de bedoeling dat de havens de door hen betaalde bijdragen doorrekenen aan die exploitanten (*Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, DOC 53-1931/003, p. 6).

B.17.4. De exploitanten van Belgische schepen zijn een vaste bijdrage verschuldigd, berekend op basis van de brutotonnenmaat van de schepen waarvan zij de exploitant zijn, terwijl de havens van Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Oostende en Zeebrugge een variabele bijdrage moeten betalen, berekend op basis van hun trafiekcijfers.

Ten aanzien van de exceptie van niet-vergelijkbaarheid van de Ministerraad dient in herinnering te worden gebracht dat verschil en vergelijkbaarheid niet met elkaar mogen worden verward. De verschillende wijze waarop de bijdrage wordt berekend, kan weliswaar een element zijn in de beoordeling van een verschil in behandeling, maar zij kan niet volstaan

om tot de niet-vergelijkbaarheid te besluiten, anders zou de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan.

B.17.5. De keuze van de wetgever om, wat de schepen onder vreemde vlag betreft, niet de exploitanten van die schepen aan de bijdrageplicht te onderwerpen, maar de havens die door die schepen worden aangedaan, is volgens de Ministerraad ingegeven door de bekommernis om tot een effectieve en soepele inning van de bijdrage te kunnen overgaan.

De verzoekende partijen brengen daartegen in dat het doorrekenen aan de voormelde exploitanten van de bijdragen die door de havens zijn betaald, op juridische en praktische bezwaren stuit.

B.17.6. Wanneer de wetgever in een bijdrage voorziet die inzonderheid ertoe strekt het onderzoek van scheepvaartongevallen te financieren, teneinde de maritieme veiligheid te verhogen en de verontreiniging door schepen te voorkomen, is de keuze om de categorieën van personen aan de bijdrage te onderwerpen die het betrokken risico voor mens en milieu doen ontstaan, niet zonder redelijke verantwoording.

Hoewel het tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever behoort om ook de categorieën van personen te doen bijdragen aan wie de doelstelling van de bijdrage ten goede komt, is het daarentegen niet redelijk verantwoord om de exploitanten van schepen onder vreemde vlag uit te sluiten van de bijdrageplicht.

B.17.7. Het argument dat die exploitanten onrechtstreeks aan de bijdrage zijn onderworpen, doordat de havens hun bijdrage zullen doorrekenen, kan het verschil in behandeling niet verantwoorden.

De bestreden regeling biedt geen enkele waarborg dat de exploitanten van schepen onder vreemde vlag daadwerkelijk een zelfde - of minstens soortgelijk - bedrag dienen te betalen als de exploitanten van Belgische schepen. Bovendien wordt in de parlementaire voorbereiding noch in de memories van de Ministerraad nader gepreciseerd op welke wijze het rechtstreeks onderwerpen van alle scheepsexploitanten aan de in het geding zijnde bijdrageplicht een effectieve en soepele inning van de bijdrage in de weg zou staan. Zoals in B.6.1 tot B.6.6 is

vastgesteld, behoort het opleggen van de bijdrage tot de fiscale bevoegdheid van de wetgever. Die bevoegdheid omvat tevens de inning van de bijdrage.

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.

B.18. Het eerste en het derde onderdeel van het eerste middel zijn gegrond.

Artikel 15 dient derhalve te worden vernietigd.

B.19. Aangezien het tweede, het vierde en het vijfde onderdeel van het eerste middel, alsook het tweede middel, niet tot een ruimere vernietiging van die bepaling aanleiding kunnen geven, dienen zij niet te worden onderzocht. Het vijfde onderdeel van het eerste middel zal evenwel verder worden onderzocht in zoverre het betrekking heeft op de andere bepalingen van de bestreden wet (B.23-B.25).

#### *Ten aanzien van de sanctieregeling*

B.20. Het vierde middel is afgeleid uit een schending van artikel 12, tweede lid, en artikel 14 van de Grondwet, doordat artikel 34, § 1, van de bestreden wet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 30, § 1, eerste lid, van de wet, niet aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken zou voldoen. Een persoon tot wie de FOSO een veiligheidsaanbeveling richt, zou onmogelijk kunnen weten welke handelingen en verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid in het geding kunnen brengen.

B.21.1. Artikel 34 van de bestreden wet bepaalt :

« § 1. Met gevangenisstraf van zes maand tot een jaar en met geldboete van 26 euro tot 3.000 euro of met een van die straffen alleen, wordt gestraft, eenieder die de bepalingen van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten heeft overtreden of belemmerd.

§ 2. Elke schending van het beroepsgeheim, bedoeld in artikel 8, § 3, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.

Onverminderd artikel 458 van het Strafwetboek wordt gestraft met gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en met geldboete van 500 euro tot 30.000 euro of met een van die straffen alleen, de persoon die de identiteit onthult van een persoon die om anonimiteit verzoekt overeenkomstig artikel 25, § 2.

§ 3. Alle bepalingen van boek I van het Strafwetboek, daaronder begrepen hoofdstuk VII en artikel 85, zijn van toepassing op de misdrijven omschreven in deze wet ».

B.21.2. Artikel 30, § 1, van de bestreden wet bepaalt :

« Met de veiligheidsaanbevelingen van de FOSO wordt op passende wijze rekening gehouden door degenen aan wie zij gericht zijn die er, waar nodig, een passend gevolg aan geven overeenkomstig het vigerend Belgisch recht, het recht van de Europese Unie en het internationaal recht.

De FOSO doet, wanneer zulks noodzakelijk is, veiligheidsaanbevelingen op basis van een abstracte analyse van gegevens en de algemene resultaten van uitgevoerde veiligheidsonderzoeken ».

B.21.3. Zoals in B.14.3 werd vastgesteld, is een veiligheidsaanbeveling van de FOSO niet verbindend. Weliswaar kan de niet-naleving ervan aanleiding geven tot bijkomende veiligheidsaanbevelingen, maar niet tot strafrechtelijke maatregelen.

B.21.4. Het « belemmeren » van een bepaling dient redelijkerwijze te worden begrepen als het verhinderen dat die bepaling toepassing vindt. Voor het overige zetten de verzoekende partijen niet nader uiteen welke bepalingen van de bestreden wet, waarvan de niet-naleving kan worden bestraft, aan het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel afbreuk zouden doen.

B.22. Het vierde middel is niet gegrond.

*Ten aanzien van de retroactieve werking van de bestreden wet*

B.23. Het vijfde onderdeel van het eerste middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, doordat de bestreden wet terugwerkende kracht heeft zonder dat daarvoor een afdoende verantwoording bestaat.

B.24.1. Artikel 35 van de bestreden wet bepaalt dat de wet uitwerking heeft met ingang van 17 juni 2011, terwijl zij pas op 18 juni 2012 in het *Belgisch Staatsblad* werd bekendgemaakt.

B.24.2. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van de rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft dat de afloop van een of meer jurisdictionele procedures in een bepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vereist de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang het optreden van de wetgever verantwoorden, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de aan allen geboden jurisdictionele waarborgen.

B.24.3. Krachtens artikel 25 van richtlijn 2009/18/EG doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 17 juni 2011 aan die richtlijn te voldoen.

Door te bepalen dat de wet uitwerking heeft met ingang van 17 juni 2011 heeft de wetgever de FOSO vanaf die datum in staat gesteld een veiligheidsonderzoek in te stellen naar scheepvaartongevallen en incidenten en is hij op formele wijze tegemoetgekomen aan de voormelde richtlijnbeeping.

Zowel uit de richtlijn (artikel 5, lid 5) als uit de bestreden wet (artikel 22) vloeit evenwel voort dat de FOSO het veiligheidsonderzoek zo spoedig mogelijk moet inleiden en in ieder geval uiterlijk binnen twee maanden nadat het scheepvaartongeval of incident plaatsvond. Nu niet valt in te zien hoe de FOSO op retroactieve wijze aan die verplichting kan voldoen, bestaat er geen redelijke verantwoording om de bestreden wet met ingang van 17 juni 2011 uitwerking te verlenen.

Bovendien heeft de wetgever, door vanaf die datum aan artikel 34 (zie B.21.1) uitwerking te verlenen, op discriminerende wijze afbreuk gedaan aan de waarborg dat niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde.

B.25. Het vijfde onderdeel van het eerste middel is gegrond.

Artikel 35 van de bestreden wet dient derhalve te worden vernietigd.

#### *Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen*

B.26. Teneinde de administratieve en budgettaire moeilijkheden te vermijden die uit de vernietiging van artikel 15 van de bestreden wet zouden voortvloeien en België in staat te stellen verdere uitvoering te geven aan de richtlijn 2009/18/EG, dienen, met toepassing van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, de gevolgen van het vernietigde artikel 15 te worden gehandhaafd tot de wetgever een wetswijziging in werking heeft doen treden - en in voorkomend geval een samenwerkingsakkoord heeft gesloten (B.17.7) - en uiterlijk tot 31 december 2014.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt de woorden « waarvan de grenzen door de Koning worden vastgesteld » in artikel 3, 6°, van de wet van 2 juni 2012 betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen;

- vernietigt de woorden « en dat onder het hiërarchisch gezag van de minister staat » in artikel 8, § 2, van dezelfde wet;

- vernietigt de artikelen 15 en 35 van dezelfde wet;

- handhaaft de gevolgen van het vernietigde artikel 15 tot de bevoegde wetgevers bij wege van wetgeving en goedkeuring van een samenwerkingsakkoord zijn opgetreden, en uiterlijk tot 31 december 2014;

- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 21 november 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt