

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het internationaal verdrag van Nairobi betreffende de verwijdering van wrakken, 2007, en de bijlage, opgemaakt in Nairobi op 18 mei 2007’

Op 23 januari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het internationaal verdrag van Nairobi betreffende de verwijdering van wrakken, 2007, en de bijlage, opgemaakt in Nairobi op 18 mei 2007'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anja SOMERS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 februari 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het Vlaams Parlement zijn instemming te doen betuigen met de ‘Nairobi International Convention on the removal of wrecks, 2007’, en de bijlage, opgemaakt in Nairobi op 18 mei 2007 (hierna: het Verdrag).

In het Verdrag wordt de verwijdering geregeld van wrakken die een gevaar kunnen vormen voor de veiligheid van mensen, goederen en eigendommen op zee, evenals voor het mariene milieu. Scheepseigenaars worden financieel aansprakelijk gesteld en verplicht een verzekering te nemen of te zorgen voor een andere financiële zekerheid om de kosten voor de verwijdering van wrakken te dekken. Aan de Staten wordt het recht verleend om verzekeraars rechtstreeks aan te spreken.

Het Verdrag is van toepassing in de exclusieve economische zone van een Staat of, indien een Staat dergelijke zone niet heeft vastgesteld, in een gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee van die Staat, door die Staat vastgesteld overeenkomstig het internationale recht, en dat zich niet verder uitstrekt dan 200 zeemijl van de basislijnen vanwaar de breedte van zijn territoriale zee wordt gemeten. Een Staat die partij is bij het Verdrag kan de toepassing ervan uitbreiden tot wrakken die zich binnen zijn grondgebied bevinden, met inbegrip van de territoriale zee. België heeft hiervan geen gebruik gemaakt.

Het Verdrag heeft in hoofdzaak betrekking op de verplichting om een wrak te melden, de criteria om te bepalen of een wrak een gevaar vormt, de verplichting van de getroffen Staat om het wrak te lokaliseren en te markeren als het een gevaar vormt, de bepalingen in verband met het verwijderen van het wrak, de aansprakelijkheid van de eigenaar en de verplichte verzekering of financiële zekerheid, en de regeling van geschillen. De bijlage bij het Verdrag bevat een model van het certificaat van verzekering of andere financiële zekerheid ter zake van aansprakelijkheid voor het verwijderen van wrakken.

ALGEMENE OPMERKING

3.1. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt vermeld dat tijdens zijn vergadering van 11 mei 2010 de Werkgroep Gemengde Verdragen, adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid, het gemengde karakter van het Verdrag heeft vastgelegd. Volgens die werkgroep worden zowel de federale overheid als het Vlaamse Gewest bevoegd

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

geacht, doch niet het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest aangezien zij geen rechtstreekse toegang hebben tot de zee en België de toepassing van dit Verdrag niet heeft uitgebreid naar het eigen grondgebied.

De Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid heeft via de schriftelijke procedure ingestemd met het verslag van de werkgroep.

3.2. Het Verdrag heeft betrekking op aangelegenheden die in de Belgische interne rechtsorde tot de bevoegdheid behoren van zowel de federale overheid als de gewesten.

Zo is de federale overheid, wat het verkeer op de zee betreft, bevoegd voor de politie op de zeevaart² die erop gericht is het scheepvaartverkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden.³

De gewesten zijn daarentegen bevoegd inzake de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals inzake de reddings- en sleepdiensten op zee.⁴ Dat omvat onder meer de bevoegdheid inzake de ondersteuningsdiensten op het water in de internationale wateren en in de Belgische territoriale wateren, en de uitvoering van de bebakening in internationale wateren en in de Belgische territoriale wateren.⁵ De gewesten zijn dan ook onder meer bevoegd voor hetgeen bepaald wordt in de artikelen 6 (gedeeltelijk), 7 en 8 van het Verdrag.

3.3. Om de redenen hiervoor vermeld, is de Werkgroep Gemengde Verdragen, hierin bijgetreden door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid, van oordeel dat enkel de federale overheid en het Vlaamse Gewest hun instemming dienen te verlenen met het Verdrag.

Met die zienswijze kan niet worden ingestemd.

Luidens artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet zijn de gemeenschappen en de gewesten bevoegd om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, “voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn”. Die bepaling verwijst naar de materiële bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.⁶ Dit blijkt trouwens ook uit de bedoeling van de grondwetgever, zoals die kan worden afgeleid uit de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 (oud) van de Grondwet: de indieners wensten dat “de autonomie die op intern vlak wordt erkend, zich eveneens zou kunnen uitopen op extern vlak”.⁷ De bevoegdheidsverdeling *ratione materiae* is aldus de leidraad voor het bepalen van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten op internationaal vlak.

² Artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Zie ook de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988 ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, *Parl.St.* Kamer B.Z. 1988, nr. 516/1, 21.

³ GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.4.3.

⁴ Artikel 6, § 1, X, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁵ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, *Parl. St.* Kamer B.Z. 1988, nr. 516/1, 17.

⁶ G. CRAENEN, “België en het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen” in A. ALEN en L.P. SUETENS (eds.), *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 1993, (59) 82, nr. 75.

⁷ *Parl.St.* Senaat B.Z. 1991-92, nr. 100-16/1, 1.

Ook al kunnen de gewesten geen bepalingen van intern recht vaststellen in verband met gebiedsdelen die buiten hun grondgebied gelegen zijn, toch kan die territoriale bevoegdheidsbeperking niet doorgetrokken worden op internationaal vlak. Op dat vlak dient enkel met de materiële bevoegdheidsregels rekening te worden gehouden. De internationale bevoegdheid van de gewesten is in dit opzicht ruimer dan hun bevoegdheid om internationaalrechtelijke handelingen in het interne recht om te zetten.⁸

Nu zoals hiervoor is opgemerkt, in het Verdrag ook aangelegenheden worden geregeld die tot de materiële bevoegdheden van de gewesten behoren, moet worden geconcludeerd dat niet enkel de federale wetgever en het Vlaams Parlement hun instemming met het Verdrag dienen te geven, maar ook het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

⁸ Adv.RvS nr. 24.903/VR van 22 april 1997 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 juni 1998 'houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 en de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994' (*Parl.St.* Senaat 1993-94, nr. 1-796/1, 241) en AdvRvs. nr. 26.261/VR van 22 april 1997 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 1998 'houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee, en de bijlagen, ondertekend in Montego Bay op 10 december 1982, en de Overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee van 10 december 1982, en de bijlage, ondertekend in New York op 28 juli 1994' (*Parl.St.* Vl. Parl. 1997-98, nr. 1067/1, 39).