

(4) Jeder, dem seine Freiheit durch Festnahme oder Haft entzogen ist, hat das Recht, ein Verfahren vor einem Gericht zu beantragen, damit dieses unverzüglich über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheiden und seine Entlassung anordnen kann, falls die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist.

(5) Jeder, der unrechtmäßig festgenommen oder in Haft gehalten worden ist, hat einen Anspruch auf Entschädigung».

B.38.2. Artikel 15 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte bestimmt:

«(1) Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder nach internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine schwerere Strafe als die im Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden. Wird nach Begehung einer strafbaren Handlung durch Gesetz eine mildere Strafe eingeführt, so ist das mildere Gesetz anzuwenden.

(2) Dieser Artikel schließt die Verurteilung oder Bestrafung einer Person wegen einer Handlung oder Unterlassung nicht aus, die im Zeitpunkt ihrer Begehung nach den von der Völkergemeinschaft anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen strafbar war».

B.38.3. Wie in B.34.3 dargelegt wurde, weisen die klagenden Parteien keine Verbindung ihrer Situation mit der Umsetzung des Rechtes der Europäischen Union nach, so dass der Klagegrund nicht zulässig ist, insofern er aus einem Verstoß gegen die Charta der Grundrechte der Europäischen Union abgeleitet ist.

B.39. Insofern in dem Klagegrund auf den «Grundsatz der Subsidiarität des Strafrechts» verwiesen wird und er aus einem Verstoß durch das angefochtene Gesetz gegen die individuelle Freiheit, so wie diese in den im Klagegrund erwähnten Bestimmungen verankert ist, abgeleitet ist, beinhaltet er, dass die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der Einführung einer Sanktion strafrechtlicher Art durch den Gesetzgeber untersucht werden.

Dieser Beschwerdegrund wurde bereits beantwortet anlässlich der Prüfung des Klagegrunds, der aus einem Verstoß gegen Artikel 19 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeleitet ist. Die Berücksichtigung anderer Vertragsbestimmungen führt nicht zu einer anderen Antwort.

B.40. Aus den in B.19 dargelegten Gründen ist der Klagegrund unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klagen unter dem in B.15.3 erwähnten Auslegungsvorbehalt zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 7. November 2013.

Der Kanzler,
P.-Y. Dutilleux

Der Präsident,
M. Bossuyt

GRONDWETTELIJK HOF

[2013/206525]

Uittreksel uit arrest nr. 158/2013 van 21 november 2013

Rolnummer : 5540

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.

(...)

II. In rechte

(...)

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, varend 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 onderzoekinstantie 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 bevoegdheidstoeuwijzing 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 zeevaten, 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 zeevaten » 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 zeevaten (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 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°, 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^o, 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 richtlijnbeepaling (*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 richtlijnbeepaling 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 begrotingstoe wijzingen 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 bekwamheden 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°, 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 juridische 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 juridische 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 richtlijnbevestiging.

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,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

M. Bossuyt

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2013/206525]

Extrait de l'arrêt n° 158/2013 du 21 novembre 2013

Numéro du rôle : 5540

En cause : le recours en annulation de la loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation, introduit par la « Havenbedrijf Gent » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 décembre 2012 et parvenue au greffe le 19 décembre 2012, un recours en annulation de la loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation (publiée au *Moniteur belge* du 18 juin 2012) a été introduit par la « Havenbedrijf Gent », dont le siège est établi à 9042 Gand, John Kennedylaan 32, la « Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen », dont le siège est établi à 2000 Anvers, Entrepotkaai 1, et la « Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen », dont le siège est établi à 8380 Bruges, Isabellalaan 1.

(...)

II. *En droit*

(...)

Quant à la loi attaquée

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de la loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation.

Cette loi « transpose partiellement la Directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la Directive 1999/35/CE du Conseil et la Directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil » (article 2).

Dans les travaux préparatoires de la loi, il est fait référence à la genèse de cette directive :

« Le pétrolier maltais Erika a fait naufrage le 12 décembre 1999 au large de la Bretagne. Le 13 novembre 2002 le pétrolier Prestige, battant pavillon des Bahamas, subissait le même sort à 270 km des côtes de la Galice. Il a été prouvé qu'il n'existait aucune réglementation internationale impérative pour effectuer un examen technique sur l'origine d'un accident de navigation ou d'un incident » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1931/001, p. 6).

B.1.2. La loi attaquée a pour objet d'améliorer la sécurité maritime, de prévenir la pollution par les navires et de réduire ainsi les risques d'accidents de navigation et d'incidents à l'avenir :

« 1° en facilitant l'organisation diligente d'enquêtes de sécurité et une analyse correcte des accidents de navigation et des incidents, afin d'en déterminer les causes;

2° en veillant à ce qu'il soit rendu compte de manière précise et en temps opportun des conclusions des enquêtes de sécurité et des propositions de mesures correctives;

3° en veillant à ce qu'il soit vérifié s'il est donné suite ou non aux recommandations de sécurité et en examinant les mesures correctives prises en vue de fournir éventuellement d'autres recommandations de sécurité » (article 5).

La loi prévoit la création d'un organisme d'enquête, dénommé « organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation » (en abrégé OFEAN). Celui-ci est autonome et fonctionnellement indépendant, sur le plan de son organisation, de sa structure juridique et de son mode de décision, de toute partie ou de tout organisme dont les intérêts pourraient être incompatibles avec les tâches qui lui sont confiées (article 7).

L'OFEAN a pour mission de procéder à une enquête de sécurité, en cas d'accident de navigation ou d'incident, effectuée dans le but de prévenir les accidents et les incidents futurs impliquant un navire (articles 3, 18°, et 19, § 1^{er}). L'OFEAN n'a pas pour mission de déterminer la responsabilité ou d'imputer la faute d'un accident de navigation (articles 6 et 30, § 2). Les rapports et recommandations de sécurité de l'OFEAN ne peuvent pas être utilisés comme preuve dans le cadre d'une procédure pénale, disciplinaire ou de droit civil (article 29).

B.2. Les moyens invoqués portent sur l'indépendance, la compétence et le financement de l'OFEAN (premier et deuxième moyens), sur le régime de sanctions (quatrième moyen) et sur l'effet rétroactif de la loi attaquée (cinquième branche du premier moyen).

Il convient toutefois d'examiner en premier lieu le moyen pris de la violation des règles répartitrices de compétence (troisième moyen).

Quant à la compétence du législateur fédéral

B.3.1. Le troisième moyen, en sa première branche, est pris de la violation de l'article 6, § 1^{er}, X, 2° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu duquel les régions sont compétentes, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, pour les « voies hydrauliques et leurs dépendances » et pour « les ports et leurs dépendances ».

B.3.2. Au cours des travaux préparatoires de la disposition précitée, la compétence qui a été attribuée aux régions en matière de travaux publics et de transport a été qualifiée de « compétence de gestion au sens large » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 13; *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558-5, p. 412).

B.3.3. Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées.

B.3.4. La compétence attribuée en matière de voies hydrauliques et de ports ne comprend pas l'adoption « des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports », compétence demeurée fédérale, ainsi qu'il ressort de la condition que les Gouvernements de région soient associés à l'élaboration de ces règles et de cette réglementation (article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

B.4.1. Selon les parties requérantes, la loi attaquée vise à réglementer « l'organisation et donc aussi la police des ports, des voies hydrauliques et de leurs dépendances ». En outre, elle habilite le Roi à fixer les limites des ports. Ces deux matières relèveraient de la compétence des régions.

B.4.2. Relèvent des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports notamment « le règlement général des voies navigables » et « la police de la navigation maritime » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 21).

Les règles particulières de police, en particulier en ce qui concerne les ports et leurs dépendances, relèvent en revanche de la compétence des régions. Ainsi, les régions sont en principe compétentes pour régler, par des règlements de police, notamment la manipulation et le stockage des marchandises, l'embarquement et le débarquement des passagers et la liberté de commerce et d'industrie pour ce qui est des activités liées au canal et aux ports (voy. arrêt n° 5/96 du 18 janvier 1996, B.3.1-B.3.3).

B.4.3. En vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, la loi attaquée est applicable aux accidents de navigation et aux incidents qui :

- « 1° impliquent des navires belges, ou
- 2° surviennent dans les zones maritimes, ou
- 3° surviennent dans les eaux intérieures et impliquent des navires, ou
- 4° mettent en jeu d'autres intérêts importants du Royaume de Belgique ».

Par « navire », on entend tout bâtiment de navigation faisant en mer le transport de personnes ou de choses, la pêche, le remorquage, le dragage ou toute autre opération lucrative de navigation ou qui y est destiné (article 3, 10°).

Les « zones maritimes » sont les eaux maritimes belges, la zone économique exclusive (telle que définie et délimitée dans la loi du 22 avril 1999 concernant la zone économique exclusive de la Belgique en mer du Nord), et le plateau continental (tel que défini et délimité dans la loi du 13 juin 1969 sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental) (article 3, 7°).

Les « eaux maritimes belges » comprennent la mer territoriale, les ports du littoral et de l'Escaut maritime inférieur dont les limites sont fixées par le Roi, le port de Gand dont les limites sont fixées par le Roi, la partie belge du canal de Terneuzen à Gand, les ports situés sur la partie belge du canal de Terneuzen à Gand dont les limites sont fixées par le Roi et les canaux Zeebrugge-Bruges et Ostende-Bruges (article 3, 6°).

Les « eaux intérieures » sont les eaux publiques belges qui sont destinées à ou utilisées pour la navigation et ne font pas partie des eaux maritimes belges (article 3, 8°).

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

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

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

B.4.5. La délimitation des ports ne fait cependant pas partie de la réglementation sur la circulation mais relève de la compétence des régions en matière de gestion des ports. L'autorité fédérale doit, sur ce point, prendre en compte la délimitation des zones portuaires fixée par les régions.

L'article 3, 6°, de la loi attaquée doit dès lors être annulé en ce qu'il habilite le Roi à fixer les limites des ports.

B.5.1. Les parties requérantes font ensuite valoir que les « recommandations de sécurité » prévues par la loi attaquée imposent en réalité des obligations et que le législateur fédéral ne serait pas compétent pour ce faire.

B.5.2. Par « recommandation de sécurité », il est entendu au sens de la loi attaquée :

« toute proposition, notamment en matière d'enregistrement et de contrôle :

a) par l'organisme d'enquête compétent qui effectue ou qui prend la direction de l'enquête de sécurité sur la base des informations découlant de cette enquête; ou, le cas échéant,

b) par la Commission européenne sur la base d'une analyse succincte des informations et des résultats des enquêtes de sécurité menées » (article 3, 24°).

En vertu de l'article 30, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, les recommandations de sécurité formulées par l'OFEAN « sont dûment prises en considération par leurs destinataires qui, le cas échéant, en assurent un suivi adéquat conformément au droit belge en vigueur, au droit de l'Union européenne et au droit international ».

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

La simple circonstance que les recommandations de sécurité peuvent avoir des effets pour l'infrastructure portuaire ou son exploitation et dès lors pour la gestion des ports n'enlève rien, en soi, à la compétence de l'autorité fédérale. Comme toute autorité fédérale, l'OFEAN doit aussi, lorsqu'il exerce sa compétence, veiller à ne pas rendre excessivement difficile ou impossible la mise en œuvre de la compétence d'autres autorités. Il appartient au juge compétent d'exercer un contrôle à cet égard.

B.6.1. Les parties requérantes font enfin valoir que si l'obligation de contribution prévue par la loi attaquée à l'égard des ports doit être qualifiée de rétribution, le législateur fédéral a excédé sa compétence.

B.6.2. Pour qu'une taxe puisse être qualifiée de rétribution, il n'est pas seulement requis qu'il s'agisse de la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément, mais également qu'elle ait un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable.

B.6.3. En vue de couvrir les frais de création, de personnel et de fonctionnement de l'OFEAN, une contribution annuelle de 800.000 euros est due à l'OFEAN, qui est payée partiellement par les exploitants de navires belges et partiellement par les ports d'Anvers, de Bruxelles, de Gand, de Liège, d'Ostende et de Zeebrugge (article 15, § 1^{er}).

La perception d'une contribution annuelle, qui vise directement à financer un organisme public, ne peut être considérée comme la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice d'un redevable considéré isolément. La contribution en question est donc un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution.

B.6.4. L'article 170, § 1^{er} et 2, de la Constitution dispose :

« § 1^{er}. Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.

§ 2. Aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1^{er}, les exceptions dont la nécessité est démontrée ».

B.6.5. Le fait que le produit d'une contribution soit utilisé afin de réaliser un but ou une politique déterminés, définis dans la loi, et qu'il soit versé à cet effet dans un fonds budgétaire n'enlève pas à cette contribution le caractère d'impôt.

La contribution obligatoire à charge des ports et des exploitants de navires peut certes avoir une incidence indirecte sur la gestion des ports et sur la politique économique des régions, mais une telle incidence est propre à toute mesure fiscale. Rien ne fait apparaître que la mesure attaquée empêcherait ou rendrait exagérément difficile l'exercice des compétences régionales.

B.6.6. Dans la mesure où le Gouvernement flamand soutient, dans son mémoire en réplique, que l'établissement de l'impôt attaqué viole plusieurs dispositions conventionnelles dont la modification relèverait de la compétence flamande, il invoque en réalité un moyen nouveau qui, à ce stade de la procédure, ne peut plus être formulé (article 85, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle).

B.7. A l'exception du grief relatif à la délimitation des ports (B.4.5), le troisième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

Quant à l'association des Gouvernements de région

B.8.1. Le troisième moyen, en sa deuxième branche, est pris de la violation de l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu duquel les Gouvernements de région doivent être associés à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports. Les parties requérantes et la partie intervenante font plus précisément valoir que le Gouvernement flamand n'a pas été suffisamment associé à l'élaboration de la loi attaquée.

B.8.2. L'association des Gouvernements de région à l'élaboration des règles précitées exige qu'ils aient effectivement l'occasion de faire connaître à l'autorité compétente leur point de vue sur ces projets. Elle exige en règle générale que cette autorité réponde aux observations et objections formulées par les Gouvernements de région, sans toutefois que son pouvoir de décision en soit affecté.

B.8.3. Dans le protocole de la Conférence Interministérielle de la Mobilité, de l'Infrastructure et des Télécommunications du 24 avril 2001, réglant l'association des Gouvernements des Régions à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport, ainsi qu'aux règles relatives à l'organisation et la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics (*Moniteur belge*, 19 septembre 2001, deuxième édition), le Gouvernement fédéral et les Gouvernements de région ont convenu ce qui suit :

« Art. 2. Le Gouvernement fédéral transmet aux Ministres-Présidents des gouvernements régionaux et aux Ministres compétents, en mentionnant le présent protocole, chaque projet de règles de police générale et de réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport. Il en fait de même pour tout projet de règles relatives à l'organisation et la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics.

Les Ministres compétents des gouvernements régionaux accusent immédiatement réception du projet.

Art. 3. Le Gouvernement fédéral demande, sauf exceptions, la collaboration des Régions à la préparation des projets de réglementation. Pour autant qu'ils aient collaboré à la préparation du projet de texte, les Gouvernements des Régions s'engagent à répondre par écrit dans un délai de 30 jours calendrier à dater de la réception de la demande soit en marquant leur accord, soit en exprimant des observations. Si les gouvernements régionaux ne sont pas d'accord avec le projet en question, ils ont la possibilité de réclamer dans le délai imparti l'évocation du projet au sein du Comité de concertation ou de la conférence interministérielle idoine.

En cas de non collaboration à la préparation du projet de texte, les Gouvernements des Régions s'engagent à répondre par écrit dans un délai de 60 jours calendrier.

Par collaboration à la préparation du projet, on entend toute forme de contact entre l'administration fédérale, qui a pris l'initiative, et les administrations régionales compétentes, ainsi que tout contact entre le ministre fédéral compétent et ses collègues régionaux lors de la préparation du projet de texte.

Cette collaboration est prouvée par des courriers échangés et/ou par des procès-verbaux de réunion.

Art. 4. En cas d'urgence, le Gouvernement fédéral peut demander aux Gouvernements régionaux de ramener les délais cités à l'article 3 respectivement à 15 jours calendrier (en cas de collaboration) et à 30 jours calendrier (en cas de non collaboration). L'urgence est motivée.

Art. 5. Dans le cas où le Gouvernement fédéral ne tient pas compte des observations formulées par les Gouvernements régionaux, il en informe par écrit et de manière motivée les Ministre-Présidents des gouvernements régionaux, ainsi que les Ministres compétents ».

Bien que le protocole ne fasse pas partie, en tant que tel, des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions (article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle), les dispositions de ce protocole précisent les principes de base de l'association, qui constitue elle-même un élément des règles précitées (article 30bis de la même loi spéciale).

B.8.4. Il apparaît des documents soumis à la Cour que les Gouvernements de région ont été invités par lettre du 18 avril 2011 à exposer leur point de vue concernant l'avant-projet de loi et que le Gouvernement flamand a émis un « avis défavorable » le 24 juin 2011. Les autres Gouvernements de région n'ont pas réagi. Ensuite, une réunion de concertation a eu lieu le 19 juillet 2011 entre l'autorité fédérale et la Région flamande, lors de laquelle un texte contenant des réponses aux diverses observations du Gouvernement flamand a été discuté.

A l'occasion de cette concertation, ainsi qu'il ressort de la réponse de la ministre flamande de la Mobilité et des Travaux publics à une question parlementaire (n^o 1102 du 25 avril 2012), « plusieurs points ont été précisés concernant l'avant-projet OFEAN et plusieurs points ont été adaptés dans le texte de l'avant-projet OFEAN ou dans l'exposé des motifs y relatif ».

Le projet de loi a été déposé le 2 décembre 2011 à la Chambre des représentants. Au cours des travaux préparatoires de la loi attaquée, la position du Gouvernement flamand a été rappelée à plusieurs reprises (voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1931/001, pp. 3-4, et *Ann.*, Chambre, 2011-2012, 10 mai 2012).

Dans la réponse précitée de la ministre flamande de la Mobilité et des Travaux publics à une question parlementaire, il est conclu que le « Gouvernement fédéral a tenu compte de l'avis émis par le Gouvernement flamand ».

B.8.5. Il ressort de ce qui précède que le Gouvernement flamand a été associé dans une large mesure à l'élaboration de la loi attaquée et que ses observations ont été suffisamment prises en compte.

B.8.6. Enfin, bien qu'il soit préférable que l'association des Gouvernements de région à un avant-projet de loi ait lieu avant que soit demandé l'avis du Conseil d'Etat à ce sujet, la seule inversion de l'ordre des formalités précitées ne permet pas de conclure à la violation de l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.9. Le troisième moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

Quant à l'indépendance de l'OFEAN

B.10. Le premier moyen, en sa septième branche, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la directive 2009/18/CE, en ce que la loi attaquée ne prévoit pas l'indépendance requise de l'OFEAN.

B.11.1. L'article 8, paragraphe 1, de la directive précitée dispose :

« Les Etats membres font en sorte que les enquêtes de sécurité soient conduites sous la responsabilité d'un organisme d'enquête permanent et impartial, doté des compétences nécessaires et composé d'enquêteurs dûment qualifiés dans les domaines touchant aux accidents et incidents de mer.

Afin de mener une enquête de sécurité de manière objective, l'organisme d'enquête est indépendant, sur le plan de son organisation, de sa structure juridique et de son mode de décision, de toute partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui lui est confiée.

Les Etats membres sans littoral qui n'ont ni navires, ni bateaux battant leur pavillon désignent un service responsable indépendant pour collaborer à l'enquête menée en vertu de l'article 5, paragraphe 1, point c) ».

Au point 13 de la directive, cette disposition est commentée comme suit :

« Il est de la plus haute importance que les enquêtes de sécurité sur les accidents et incidents impliquant des navires de mer ou d'autres navires dans des zones portuaires ou d'autres zones maritimes réglementées soient effectuées de manière objective afin d'établir de façon probante les circonstances et les causes de ces accidents ou incidents. Il convient donc qu'elles soient menées par des enquêteurs qualifiés, sous le contrôle d'un organisme ou d'une entité indépendant(e), dotés des compétences nécessaires afin d'éviter tout conflit d'intérêts ».

B.11.2. L'article 7 de la loi attaquée dispose :

« Un organisme d'enquête est créé, dénommé ' organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation ' (en abrégé OFEAN).

L'OFEAN est autonome et fonctionnellement indépendant, sur le plan de son organisation, de sa structure juridique et de son mode de décision, de toute partie ou de tout organisme dont les intérêts pourraient être incompatibles avec les tâches qui lui sont confiées ».

Dans les travaux préparatoires de la loi attaquée, il est uniquement fait référence, en ce qui concerne cet article, à la transposition de la disposition précitée de la directive (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1931/001, p. 10).

B.11.3. Comme le font valoir les parties requérantes, l'article 7 de la loi attaquée dispose que l'OFEAN doit être « fonctionnellement indépendant », tandis que la disposition de la directive en question, dont il constitue la transposition, exige une indépendance non autrement précisée.

B.11.4. L'exigence d'indépendance fonctionnelle d'un organisme n'est pas étrangère au droit de l'Union. Ainsi, la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE exige que l'« autorité de régulation » soit juridiquement distincte et « fonctionnellement indépendante » de toute autre entité publique ou privée. Il ressort plus précisément de l'article 35 de la directive 2009/72/CE que cet organe indépendant peut prendre des décisions de manière autonome, indépendamment de tout organe politique, bénéficie de crédits budgétaires annuels séparés et d'une autonomie dans l'exécution du budget alloué et dispose de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter de ses obligations. Le personnel de cet organe indépendant et les personnes chargées de sa gestion ne peuvent, dans l'exécution des tâches de régulation, solliciter ni accepter d'instructions directes d'aucun gouvernement ou d'aucune autre entité publique ou privée.

B.11.5. Considérée de la sorte, l'exigence selon laquelle l'OFEAN doit être « fonctionnellement indépendant » offre suffisamment de garanties en matière d'autonomie et d'indépendance de l'organisme d'enquête pour qu'il ne soit pas porté atteinte de façon discriminatoire à une garantie prévue impérativement par la directive précitée.

B.11.6. L'article 8 de la loi attaquée dispose :

« § 1^{er}. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'organisation, la composition et le fonctionnement de l'OFEAN ainsi que les compétences du personnel de l'OFEAN.

Le ministre veille au bon fonctionnement de l'OFEAN.

§ 2. L'OFEAN se compose d'au moins un membre du personnel qui est compétent pour diriger l'OFEAN en tant que directeur et effectuer des enquêtes de sécurité et qui dépend de l'autorité hiérarchique du ministre.

§ 3. Les membres du personnel de l'OFEAN et les experts externes désignés sont soumis au secret professionnel en ce qui concerne les informations obtenues lors de l'exercice de leurs tâches ».

B.11.7. Il est contradictoire de prévoir que l'OFEAN est « autonome et fonctionnellement indépendant » pour ensuite placer le directeur de l'OFEAN sous « l'autorité hiérarchique du ministre » (article 8, § 2). Ce contrôle hiérarchique est incompatible avec l'indépendance voulue. En effet, il n'est pas à exclure que le ministre compétent doive, dans certaines circonstances, être considéré comme « partie ou [...] organisme dont les intérêts pourraient être incompatibles avec les tâches qui [...] sont confiées [à l'OFEAN] ».

Les mots « et qui dépend de l'autorité hiérarchique du ministre » doivent dès lors être annulés.

B.11.8. Le simple ajout disant que le ministre compétent est chargé du bon fonctionnement de l'OFEAN (article 8, § 1^{er}, alinéa 2) n'implique pas un contrôle hiérarchique exercé par ce ministre et ne porte en soi pas atteinte à l'indépendance de l'organisme d'enquête. La manière dont l'indépendance de l'OFEAN est concrètement réalisée échappe à la compétence de la Cour.

B.12. A l'exception du grief relatif à l'autorité hiérarchique du ministre (B.11.7), le premier moyen, en sa septième branche, n'est pas fondé.

Quant à la compétence de l'OFEAN

B.13. Le premier moyen, en sa sixième branche, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 37 et 105 de la Constitution, en ce que l'article 30 de la loi attaquée habilite l'OFEAN à formuler et édicter des recommandations de sécurité, alors que cette compétence reviendrait au Roi.

B.14.1. Ainsi qu'il a été constaté en B.5.2, une « recommandation de sécurité », au sens de la loi attaquée (et de la directive que cette loi entend transposer en droit interne), constitue « une proposition » de l'OFEAN ou de la Commission européenne (article 3, 24^o, de la loi attaquée), qui doit être dûment prise en considération par ses destinataires (article 30 de la loi attaquée).

B.14.2. En vertu de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2009/18/CE, les Etats membres doivent veiller « à ce que les recommandations de sécurité formulées par les organismes d'enquête soient dûment prises en considération par leurs destinataires et, le cas échéant, fassent l'objet d'un suivi adéquat dans le respect du droit communautaire et du droit international ».

B.14.3. Pour satisfaire à l'obligation précitée contenue dans la directive, l'OFEAN peut certes examiner les mesures correctives et formuler des recommandations de sécurité supplémentaires (article 9, § 2, de la loi attaquée), mais, comme le fait valoir le Conseil des ministres, il ne peut en être déduit que l'OFEAN soit compétent pour édicter des décisions ou règlements obligatoires.

Dans le droit de l'Union non plus, du reste, les recommandations ne lient pas (article 288, alinéa 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

B.14.4. Même si les recommandations étaient obligatoires, l'article 37 de la Constitution, également invoqué dans le moyen, n'empêche pas que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques, dans une matière technique déterminée, à une autorité administrative autonome qui, pour le surplus, demeure soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire (voyez l'arrêt n° 130/2010 du 18 novembre 2010, B.5).

A cet égard, la Cour de justice a précisé comme suit le principe de la démocratie dans le droit de l'Union, qui doit être pris en considération pour l'interprétation d'un acte de droit dérivé de l'Union :

« Ce principe ne s'oppose pas à l'existence d'autorités publiques situées en dehors de l'administration hiérarchique classique et plus ou moins indépendantes du gouvernement. L'existence et les conditions de fonctionnement de telles autorités relèvent, dans les Etats membres, de la loi ou même, dans certains Etats membres, de la Constitution et ces autorités sont soumises au respect de la loi, sous le contrôle des juridictions compétentes. De telles autorités administratives indépendantes [...] ont souvent des fonctions régulatrices ou exercent des missions qui doivent être soustraites à l'influence politique, tout en restant soumises au respect de la loi, sous le contrôle des juridictions compétentes. [...] Certes, l'absence de toute influence parlementaire sur ces autorités ne saurait se concevoir » (CJUE, grande chambre, 9 mars 2010, *Commission/Allemagne*, C-518/07, points 42-43).

B.15. Le premier moyen, en sa sixième branche, n'est pas fondé.

Quant au financement de l'OFEAN

B.16. L'article 15 de la loi attaquée dispose :

« § 1^{er}. En vue de la couverture des frais de création, de personnel et de fonctionnement de l'OFEAN, une contribution annuelle de 800.000 euros est due à l'OFEAN.

La contribution annuelle visée au premier alinéa est due par les exploitants et, en ce qui concerne les navires sous pavillon étranger, par les ports d'Anvers, de Bruxelles, Gand, Liège, Ostende et Zeebrugge, dans lequel ils mouillent.

§ 2. La contribution annuelle de l'exploitant s'élève à 0,0126 euro par jauge brute des navires dont il est l'exploitant au 1^{er} janvier de l'année où la contribution annuelle est due.

La contribution annuelle de l'exploitant, visée au premier alinéa, est arrondie à l'unité supérieure si la partie décimale est égale ou supérieure à cinquante eurocents. La contribution est arrondie vers le bas si cette partie s'élève à moins de cinquante eurocents.

La contribution annuelle de l'exploitant est de minimum 25 euros et de maximum 1.500 euros par navire belge dont il est l'exploitant.

§ 3. La contribution annuelle conjointe des ports d'Anvers, de Bruxelles, Gand, Liège, Ostende et Zeebrugge, est égale à la contribution annuelle visée au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, diminuée de la contribution annuelle conjointe des exploitants de navires belges visée au § 2.

La contribution annuelle détachée [lire : respective] des ports d'Anvers, de Bruxelles, Gand, Liège, Ostende et Zeebrugge est définie sur la base de la formule suivante :

Le montant de la contribution annuelle, visée au § 3, alinéa 1^{er}, multiplié par le nombre qu'on obtient en divisant respectivement le total des jauges brutes des navires sous pavillon étrangers qui mouillent respectivement dans les ports d'Anvers, de Bruxelles, Gand, Liège, Ostende ou Zeebrugge, par la somme de ces totaux de jauges brutes.

Le total des jauges brutes des navires sous pavillon étranger afférent à la deuxième année civile antérieure à l'année où la contribution annuelle est due, est pris en considération.

La contribution annuelle des ports d'Anvers, de Bruxelles, Gand, Liège, Ostende et Zeebrugge, calculée séparément selon la formule du deuxième alinéa est arrondie à l'unité supérieure si la partie décimale est égale ou s'élève à plus de cinquante eurocents. Elle est arrondie vers le bas si cette partie s'élève à moins de cinquante eurocents.

§ 4. La contribution annuelle visée au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, est adaptée annuellement au 1^{er} janvier à l'indice des prix à la consommation sur la base de la formule suivante :

Le montant de la contribution annuelle, visée au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, multiplié par le nouvel indice et divisé par l'indice initial.

Le nouvel indice est l'indice des prix à la consommation applicable au mois de novembre de l'année antérieure à l'année où le montant de la contribution annuelle est adapté conformément à l'alinéa 1^{er}.

L'indice de départ est l'indice des prix à la consommation du mois de mai 2011.

§ 5. Le montant par jauge brute, visé au § 2, alinéa 1^{er}, est adapté annuellement au 1^{er} janvier à l'indice des prix à la consommation sur base de la formule suivante :

Le montant par jauge brute, visé au § 2, alinéa 1^{er}, multiplié par le nouvel indice et divisé par l'indice initial.

Le nouvel indice représente l'indice des prix à la consommation du mois de novembre antérieur à l'année où le montant est adapté conformément à l'alinéa 1^{er}.

L'indice de départ est l'indice des prix à la consommation du mois de mai 2011.

§ 6. La contribution annuelle de l'exploitant, visée au § 2 et la contribution annuelle des ports d'Anvers, de Bruxelles, Gand, Liège, Ostende et Zeebrugge visée séparément au § 3, alinéa 2, sont payées au plus tard le 1^{er} juin de l'année où les contributions annuelles sont dues ».

B.17.1. Les parties requérantes font valoir en premier lieu que cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que :

- les exploitants de navires belges doivent payer une contribution fixe, alors que les ports d'Anvers, de Bruxelles, de Gand, de Liège, d'Ostende et de Zeebrugge doivent payer une contribution variable, calculée en fonction des chiffres du trafic (première branche du premier moyen);

- les ports d'Anvers, de Bruxelles, de Gand, de Liège, d'Ostende et de Zeebrugge doivent payer une contribution, alors que les autres entités qui gèrent des eaux ne sont pas soumises à l'obligation de contribution (deuxième branche du premier moyen);

- les exploitants de navires belges doivent payer une contribution, alors que les exploitants de navires sous pavillon étranger ne doivent pas payer de contribution (troisième branche du premier moyen);

- les exploitants de bateaux de navigation intérieure ne doivent pas payer de contribution, bien que l'OFEAN soit compétent pour ces navires, et les exploitants de bateaux de pêche de moins de 15 mètres sont soumis à l'obligation de contribution, bien que l'OFEAN ne soit pas compétent à l'égard de ces bateaux (quatrième branche du premier moyen).

Les parties requérantes font ensuite valoir que l'article 35 de la loi attaquée a conféré un effet rétroactif au régime de contribution, sans qu'existe pour cela une justification raisonnable (cinquième branche du premier moyen).

Enfin, les parties requérantes font valoir que le principe de légalité en matière fiscale n'a pas été respecté, en ce que certains éléments essentiels de la contribution ne sont pas fixés de façon suffisamment précise (deuxième moyen).

B.17.2. Il appartient au législateur de déterminer quels redevables sont soumis à l'obligation de contribution attaquée. Il dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation.

Les choix sociaux qui doivent être réalisés lors de la collecte et de l'affectation des ressources relèvent par conséquent du pouvoir d'appréciation du législateur.

B.17.3. La contribution annuelle visée dans la disposition attaquée est due par deux catégories de personnes : les exploitants et, « en ce qui concerne les navires sous pavillon étranger », les ports d'Anvers, de Bruxelles, de Gand, de Liège, d'Ostende et de Zeebrugge dans lesquels ces navires mouillent.

Par « exploitant », on entend la personne physique ou morale qui exploite, en tant que propriétaire ou pour le compte du propriétaire ou bien comme affrètement à coque nue, un ou plusieurs navires belges (article 3, 29°, de la loi attaquée).

Les exploitants de navires sous pavillon étranger ne sont dès lors pas tenus de payer une contribution, même si, selon le législateur, le but est que les ports refacturent à ces exploitants les contributions qu'ils ont payées (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1931/003, p. 6).

B.17.4. Les exploitants de navires belges sont redevables d'une contribution fixe, calculée par jauge brute des navires qu'ils exploitent, alors que les ports d'Anvers, de Bruxelles, de Gand, de Liège, d'Ostende et de Zeebrugge doivent payer une contribution variable, calculée en fonction des chiffres du trafic.

En ce qui concerne l'exception de non-comparabilité soulevée par le Conseil des ministres, il convient de rappeler qu'il ne faut pas confondre différence et comparabilité. Le mode de calcul différent de la contribution peut certes constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement mais ne saurait suffire pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de priver de sa substance le contrôle exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.17.5. En ce qui concerne les navires sous pavillon étranger, le choix du législateur de ne pas soumettre à l'obligation de contribution les exploitants de ces navires mais les ports dans lesquels ces navires mouillent est dicté, selon le Conseil des ministres, par le souci de pouvoir procéder à une perception effective et souple de la contribution.

Les parties requérantes objectent que la refacturation aux exploitants précités des contributions payées par les ports se heurte à des objections d'ordre juridique et pratique.

B.17.6. Lorsque le législateur prévoit une contribution qui vise en particulier à financer les enquêtes sur les accidents de navigation, afin d'augmenter la sécurité maritime et de prévenir la pollution par les navires, le choix de mettre à contribution les catégories de personnes qui sont à l'origine du risque visé pour l'homme et l'environnement n'est pas sans justification raisonnable.

En revanche, bien qu'il relève du pouvoir d'appréciation du législateur d'exiger aussi une contribution des catégories de personnes qui profitent de l'objectif de la contribution, il n'est pas raisonnablement justifié d'exclure de l'obligation de contribution les exploitants de navires sous pavillon étranger.

B.17.7. L'argument selon lequel ces exploitants sont indirectement soumis à la contribution, parce que les ports vont répercuter leur contribution, ne saurait justifier la différence de traitement.

Le régime attaqué ne garantit pas que les exploitants de navires sous pavillon étranger devront effectivement payer le même montant - ou un montant analogue - que le montant payé par les exploitants de navires belges. De surcroît, il n'a été précisé ni au cours des travaux préparatoires ni dans les mémoires du Conseil des ministres en quoi le fait de soumettre directement tous les exploitants de navires à l'obligation de contribution en cause ferait obstacle à une perception effective et souple de la contribution. Ainsi qu'il a été constaté en B.6.1 à B.6.6, l'imposition d'une contribution relève de la compétence fiscale du législateur. Cette compétence inclut la perception de la contribution.

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

B.18. Le premier moyen, en ses première et troisième branches, est fondé.

L'article 15 doit dès lors être annulé.

B.19. Etant donné que le premier moyen, en ses deuxième, quatrième et cinquième branches, ainsi que le deuxième moyen, ne peuvent donner lieu à une annulation plus ample de cette disposition, il n'y a pas lieu de les examiner. Le premier moyen, en sa cinquième branche, sera toutefois examiné plus loin en ce qu'il porte sur les autres dispositions de la loi attaquée (B.23 - B.25).

Quant au régime de sanction

B.20. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 12, alinéa 2, et de l'article 14 de la Constitution, en ce que l'article 34, § 1^{er}, de la loi attaquée, combiné ou non avec l'article 30, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi ne satisferait pas au principe de légalité en matière pénale. La personne à laquelle l'OFEAN adresse une recommandation de sécurité ne serait pas en mesure de savoir quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

B.21.1. L'article 34 de la loi attaquée dispose :

« § 1^{er}. Sera puni d'un emprisonnement de six mois à un an et d'une amende de 26 euros à 3.000 euros ou d'une de ces peines seulement, quiconque aura enfreint ou entravé l'application des dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution.

§ 2. Toute violation du secret professionnel, visé à l'article 8, § 3, est punie des peines prévues à l'article 458 du Code pénal.

Sans préjudice de l'article 458 du Code pénal, est puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 500 euros à 30.000 euros ou d'une de ces peines seulement, la personne qui a révélé l'identité d'une personne qui demande l'anonymat conformément à l'article 25, § 2.

§ 3. Les dispositions du livre premier du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables aux infractions prévues par la présente loi ».

B.21.2. L'article 30, § 1^{er}, de la loi attaquée dispose :

« Les recommandations de sécurité formulées par l'OFEAN sont dûment prises en considération par leurs destinataires qui, le cas échéant, en assurent un suivi adéquat conformément au droit belge en vigueur, au droit de l'Union européenne et au droit international.

S'il y a lieu, l'OFEAN formule des recommandations de sécurité en se fondant sur une analyse succincte des informations et sur les résultats globaux de toutes les enquêtes de sécurité menées ».

B.21.3. Ainsi qu'il a été constaté en B.14.3, une recommandation de sécurité de l'OFEAN n'est pas obligatoire. Il est vrai que le non-respect de cette recommandation peut donner lieu à des recommandations de sécurité supplémentaires, mais non à des mesures pénales.

B.21.4. Le fait d'« entraver l'application » d'une disposition doit raisonnablement s'entendre comme le fait d'empêcher que cette disposition s'applique. Pour le surplus, les parties requérantes n'exposent pas quelles dispositions de la loi attaquée, dont le non-respect peut être sanctionné, porteraient atteinte au principe de légalité en matière pénale.

B.22. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

Quant à l'effet rétroactif de la loi attaquée

B.23. Le premier moyen, en sa cinquième branche, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 2 du Code civil, en ce que la loi attaquée rétroagit, sans qu'existe à cela une justification adéquate.

B.24.1. L'article 35 de la loi attaquée dispose que la loi produit ses effets le 17 juin 2011, alors que la loi n'a été publiée au *Moniteur belge* que le 18 juin 2012.

B.24.2. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but que l'issue de l'une ou l'autre procédure juridictionnelle soit influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions soient empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur qui porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.24.3. En vertu de l'article 25 de la directive 2009/18/CE, les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive avant le 17 juin 2011.

En prévoyant que la loi a effet au 17 juin 2011, le législateur a permis à l'OFEAN, à partir de cette date, de procéder à une enquête de sécurité sur les accidents de navigation et incidents et il s'est formellement conformé à la disposition précitée de la directive.

Toutefois, il découle tant de la directive (article 5, paragraphe 5) que de la loi attaquée (article 22) que l'OFEAN doit ouvrir l'enquête de sécurité dès que possible après la survenance de l'accident de navigation ou l'incident et, en tout état de cause, dans un délai de deux mois au plus. Dès lors que l'on n'aperçoit pas comment l'OFEAN peut satisfaire rétroactivement à cette obligation, il n'existe aucune justification raisonnable pour donner effet à la loi attaquée à dater du 17 juin 2011.

De surcroît, en donnant effet à l'article 34 à partir de cette date (voyez B.21.1), le législateur a porté une atteinte discriminatoire à la garantie selon laquelle nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui ne constituait pas une infraction au moment où elle a été commise.

B.25. Le premier moyen, en sa cinquième branche, est fondé.

L'article 35 de la loi attaquée doit dès lors être annulé.

Quant au maintien des effets

B.26. Afin d'éviter les difficultés administratives et budgétaires qui découleraient de l'annulation de l'article 15 de la loi attaquée et afin de permettre à la Belgique de poursuivre la mise en œuvre de la directive 2009/18/CE, il convient, par application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de maintenir les effets de l'article 15 annulé jusqu'à ce que le législateur ait fait entrer en vigueur une modification législative - et, le cas échéant, conclu un accord de coopération (B.17.7) - et jusqu'au 31 décembre 2014 au plus tard.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, dans l'article 3, 6^o, de la loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation, les mots « dont les limites sont fixées par le Roi »;

- annule, dans l'article 8, § 2, de la même loi, les mots « et qui dépend de l'autorité hiérarchique du ministre »;

- annule les articles 15 et 35 de la même loi;

- maintient les effets de l'article 15 annulé jusqu'à ce que les législateurs compétents interviennent, par la voie législative et par l'approbation d'un accord de coopération, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2014;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 21 novembre 2013.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux

Le président,

M. Bossuyt

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2013/206525]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 158/2013 vom 21. November 2013

Geschäftsverzeichnisnummer 5540

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 2. Juni 2012 über die föderale Untersuchungsstelle für Schifffahrtsunfälle, erhoben vom «Havenbedrijf Gent» und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten M. Bossuyt und J. Spreutels, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, P. Nihoul, F. Daoût und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 18. Dezember 2012 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 19. Dezember 2012 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 2. Juni 2012 über die föderale Untersuchungsstelle für Schifffahrtsunfälle (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 18. Juni 2012): der «Havenbedrijf Gent», mit Sitz in 9042 Gent, John Kennedylaan 32, der «Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen», mit Sitz in 2000 Antwerpen, Entrepotkaai 1, und die «Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen», mit Sitz in 8380 Brügge, Isabellalaan 1.

(...)

II. Rechtliche Würdigung

(...)

In Bezug auf das angefochtene Gesetz

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung des Gesetzes vom 2. Juni 2012 über die föderale Untersuchungsstelle für Schifffahrtsunfälle.

Dieses Gesetz sieht «die teilweise Umsetzung der Richtlinie 2009/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festlegung der Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen im Seeverkehr und zur Änderung der Richtlinie 1999/35/EG des Rates und der Richtlinie 2002/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates» vor (Artikel 2).

In den Vorarbeiten zu dem Gesetz wurde auf den Anlass für diese Richtlinie hingewiesen:

«Der Malteser Öltanker Erika erlitt am 12. Dezember 1999 Schiffbruch vor der bretonischen Küste. Am 13. November 2002 erlitt der Öltanker Prestige, der unter der Flagge der Bahamas fuhr, 270 Kilometer vor der galizischen Küste Schiffbruch. Nach diesen Schifffahrtsunfällen hat sich herausgestellt, dass keine zwingende internationale Regelung für die Durchführung einer technischen Untersuchung bezüglich der Ursachen von Schifffahrtsunfällen und Vorkommnissen bestand» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2011-2012, DOC 53-1931/001, S. 6).

B.1.2. Ziel des angefochtenen Gesetzes ist die Verbesserung der Seeverkehrssicherheit und die Vorbeugung von Verschmutzungen durch Schiffe und dadurch gleichzeitig die Verringerung der Gefahr zukünftiger Schifffahrtsunfälle und Vorkommnisse durch

«1. die Erleichterung einer schnellen Sicherheitsuntersuchung und ordnungsgemäßen Analyse von Schifffahrtsunfällen und Vorkommnissen zur Ermittlung ihrer Ursachen;

2. die Gewährleistung einer rechtzeitigen und genauen Berichterstattung über die Sicherheitsuntersuchungen und von Vorschlägen für Abhilfemaßnahmen;

3. die Gewährleistung einer Prüfung dessen, ob die Sicherheitsempfehlungen eingehalten werden, und einer Untersuchung der ergriffenen Abhilfemaßnahmen, damit gegebenenfalls zusätzliche Sicherheitsempfehlungen erteilt werden» (Artikel 5).

Im Gesetz ist festgelegt, dass eine Untersuchungsstelle mit der Bezeichnung «föderale Untersuchungsstelle für Schifffahrtsunfälle» (abgekürzt OFEAN/FOSO) eingesetzt wird. Sie ist organisatorisch, rechtlich und in ihren Entscheidungen autonom und funktional unabhängig von allen Parteien oder Instanzen, deren Interessen mit der ihr übertragenen Aufgabe in Konflikt treten könnten (Artikel 7).

Die OFEAN/FOSO hat die Aufgabe, bei Schifffahrtsunfällen und Vorkommnissen eine Sicherheitsuntersuchung durchzuführen mit dem Ziel, Unfälle und Vorkommnisse mit Schiffen künftig zu vermeiden (Artikel 3 Nr. 18 und 19 § 1). Es ist nicht die Aufgabe der OFEAN/FOSO, die Haftung für einen Schifffahrtsunfall zu ermitteln oder die Schuldfrage zu beantworten (Artikel 6 und 30 § 2). Die Berichte und Sicherheitsempfehlungen der OFEAN/FOSO können nicht in einem strafrechtlichen, disziplinarrechtlichen oder zivilrechtlichen Verfahren als Beweis verwendet werden (Artikel 29).

B.2. Die angeführten Klagegründe beziehen sich auf die Unabhängigkeit, die Zuständigkeit und die Finanzierung der OFEAN/FOSO (erster und zweiter Klagegrund), auf die Sanktionsregelung (vierter Klagegrund) und auf die Rückwirkung des angefochtenen Gesetzes (fünfter Teil des ersten Klagegrunds).

Zunächst ist jedoch der Klagegrund, der aus einem Verstoß gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung abgeleitet ist, zu prüfen (dritter Klagegrund).

In Bezug auf die Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers

B.3.1. Der erste Teil des dritten Klagegrunds ist aus einem Verstoß gegen Artikel 6 § 1 X Nrn. 2 und 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen abgeleitet, aufgrund dessen die Regionen, was die öffentlichen Arbeiten und den Verkehr betrifft, für «die Wasserwege und ihre Nebenanlagen» und für «die Häfen und ihre Nebenanlagen» zuständig sind.

B.3.2. In den Vorarbeiten zur vorerwähnten Bestimmung wurde die Zuständigkeit, die den Regionen in Bezug auf öffentliche Arbeiten und Verkehr zugewiesen wurde, als eine «Verwaltungszuständigkeit im weiten Sinne» eingestuft (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 516/1, S. 13; *Parl. Dok.*, Senat, 1992-1993, Nr. 558-5, S. 412).

B.3.3. Insoweit sie nicht anders darüber verfügt haben, ist davon auszugehen, dass der Verfassungsgeber und der Sondergesetzgeber den Gemeinschaften und den Regionen die vollständige Befugnis erteilt haben, Regeln aufzustellen, die den ihnen zugewiesenen Angelegenheiten eigen sind. Vorbehaltlich anders lautender Bestimmungen hat der Sondergesetzgeber den Gemeinschaften und Regionen die Gesamtheit der Politik bezüglich der von ihm zugewiesenen Angelegenheiten übertragen.

B.3.4. Die Zuständigkeitsübertragung bezüglich der Wasserwege und Häfen umfasst nicht die Ausarbeitung «der allgemeinpolizeilichen Regeln und der Regelungen im Bereich Verkehrs- und Transportwesen», was eine föderale Zuständigkeit geblieben ist, wie aus dem Erfordernis hervorgeht, dass die Regionalregierungen an der Ausarbeitung dieser Regeln und Regelungen beteiligt werden müssen (Artikel 6 § 4 Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980).

B.4.1. Nach Darlegung der klagenden Parteien bezwecke das angefochtene Gesetz, «die Organisation und somit auch die Polizeigewalt der Häfen, der Wasserwege und ihrer Nebenanlagen» zu regeln. Außerdem werde damit dem König die Befugnis verliehen, die Grenzen der Häfen festzulegen. Beide Angelegenheiten gehörten zum Zuständigkeitsbereich der Regionen.

B.4.2. Zu den allgemeinpolizeilichen Regeln und den Regelungen im Bereich Verkehrs- und Transportwesen gehören insbesondere «die allgemeine Regelung der Schifffahrtswege» und «die Seefahrtpolizei» (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 516/1, S. 21).

Die besonderen polizeilichen Regeln, insbesondere bezüglich der Häfen und ihrer Nebenanlagen, sind hingegen Bestandteil der Zuständigkeit der Regionen. So sind die Regionen grundsätzlich befugt, durch Polizeiverordnungen unter anderem die Güterbehandlung und Lagerung, das Ein- und Ausschiffen von Passagieren sowie die Handels- und Gewerbefreiheit hinsichtlich der kanal- und hafenbezogenen Tätigkeiten zu regeln (siehe Entscheid Nr. 5/96 vom 18. Januar 1996, B.3.1-B.3.3).

B.4.3. Das angefochtene Gesetz ist aufgrund von Artikel 4 Absatz 1 anwendbar auf Schifffahrtsunfälle und Vorkommnisse,

- «1. an denen belgische Schiffe beteiligt sind, oder
2. die sich in den Seeverkehrsgebieten ereignen, oder
3. die sich auf den inneren Gewässern ereignen und an denen Schiffe beteiligt sind, oder
4. die sich auf andere begründete Interessen des Königreichs Belgien auswirken».

Mit «Schiff» ist jedes Fahrzeug gemeint, das auf See Personen oder Güter transportiert, Fischfang betreibt, Schleppverrichtungen, Baggararbeiten oder gleich welche andere gewinnbringende Verrichtung der Schifffahrt ausführt, oder das dazu bestimmt ist (Artikel 3 Nr. 10).

Die «Seeverkehrsgebiete» sind die belgischen Seegewässer, die ausschließliche Wirtschaftszone (wie festgelegt und abgegrenzt im Gesetz vom 22. April 1999 über die ausschließliche Wirtschaftszone Belgiens in der Nordsee) und der Festlandsockel (wie festgelegt und abgegrenzt im Gesetz vom 13. Juni 1969 über die Erforschung und die Ausbeutung nicht lebender Ressourcen des Küstengewässers und des Festlandsockels) (Artikel 3 Nr. 7).

Die «belgischen Seegewässer» umfassen das Küstengewässer, die Küstenhäfen und die Untere Seeschelde, «deren Grenzen vom König festgelegt werden», den Hafen von Gent, «dessen Grenzen vom König festgelegt werden», den belgischen Teil des Kanals von Terneuzen nach Gent, die am belgischen Teil des Kanals von Terneuzen nach Gent gelegenen Häfen, «deren Grenzen vom König festgelegt werden» und die Kanäle Zeebrugge-Brügge und Ostende-Brügge (Artikel 3 Nr. 6).

Die «inneren Gewässer» sind die öffentlichen belgischen Gewässer, die für die Schifffahrt bestimmt sind oder benutzt werden und die nicht zu den belgischen Seegewässern gehören (Artikel 3 Nr. 8).

B.4.4. Aus der Tragweite des angefochtenen Gesetzes ergibt sich, dass es ebenfalls auf Schifffahrtsunfälle und Vorkommnisse anwendbar ist, die sich in Häfen und auf Wasserwegen ereignen, für deren Verwaltung die Regionen zuständig sind.

Da das angefochtene Gesetz hauptsächlich die Sicherheit des Schifffahrtverkehrs betrifft, ist es jedoch Bestandteil der allgemeinpolizeilichen Regeln und der Regelungen im Bereich Verkehrs- und Transportwesen, die zur Zuständigkeit der Föderalbehörde gehören, auch wenn dieser Verkehr in den Häfen und auf den inneren Gewässern stattfindet.

Wie der Gerichtshof bereits in seinem Entscheid Nr. 2/97 vom 16. Januar 1997 geurteilt hat, beziehen sich die Verkehrsregeln auf den Verlauf des Schiffsverkehrs in seiner Gesamtheit und zielen sie darauf ab, diesen Verkehr reibungslos und ohne Gefahr für andere zu organisieren und das Entstehen gefährlicher Situationen zu vermeiden (B.4.3).

B.4.5. Die Abgrenzung der Häfen ist jedoch nicht Bestandteil der Verkehrsregelung, sondern gehört zum Zuständigkeitsbereich der Regionen für die Verwaltung der Häfen. Die Föderalbehörde muss in diesem Punkt die Abgrenzung der Hafengebiete durch die Regionen berücksichtigen.

Artikel 3 Nr. 6 des angefochtenen Gesetzes ist daher für nichtig zu erklären, insofern dadurch der König ermächtigt wird, die Grenzen der Häfen festzulegen.

B.5.1. Die klagenden Parteien führen anschließend an, die im angefochtenen Gesetz vorgesehenen «Sicherheitsempfehlungen» erlegten in Wirklichkeit Verpflichtungen auf, für die der föderale Gesetzgeber nicht zuständig sei.

B.5.2. Unter einer Sicherheitsempfehlung im Sinne des angefochtenen Gesetzes ist zu verstehen:

«jeder Vorschlag, auch im Bereich der Registrierung und Kontrolle,

a) der zuständigen Untersuchungsstelle, die die Sicherheitsuntersuchung durchführt oder leitet, auf der Grundlage von Informationen, die sich aus dieser Untersuchung ergeben, oder, gegebenenfalls,

b) der Europäischen Kommission, die auf der Grundlage einer Analyse abstrakter Daten sowie der Ergebnisse durchgeführter Sicherheitsuntersuchungen vorgeht» (Artikel 3 Nr. 24).

Aufgrund von Artikel 30 § 1 Absatz 1 werden die Sicherheitsempfehlungen der OFEAN/FOSO «durch die Adressaten gebührend berücksichtigt und unter Einhaltung des geltenden belgischen Rechts, des Rechts der Europäischen Union und des Völkerrechts gegebenenfalls angemessen weiterverfolgt».

B.5.3. Ungeachtet dessen, ob die Sicherheitsempfehlungen verbindlich sind oder nicht, was später geprüft wird (B.14.3), kann festgestellt werden, dass sie die Sicherheit des Schifffahrtverkehrs betreffen und daher zur allgemeinpolizeilichen Zuständigkeit der Föderalbehörde gehören.

Der bloße Umstand, dass die Sicherheitsempfehlungen Folgen für die Hafeninfrastruktur oder deren Betrieb und somit für die Verwaltung der Häfen haben können, beeinträchtigt an sich nicht die Zuständigkeit der Föderalbehörde. So wie jede föderale Behörde muss auch die OFEAN/FOSO bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit darauf achten, dass sie die Ausübung der Zuständigkeit anderer Behörden nicht außerordentlich erschwert oder unmöglich macht. Es obliegt dem zuständigen Richter, dies zu überwachen.

B.6.1. Die klagenden Parteien führen schließlich an, dass der föderale Gesetzgeber seine Zuständigkeit überschritten habe, wenn die im angefochtenen Gesetz bezüglich der Häfen vorgesehene Beitragspflicht als ein Entgelt qualifiziert werde.

B.6.2. Damit eine Abgabe als ein Entgelt qualifiziert werden kann, ist es nicht nur erforderlich, dass es sich dabei um die Vergütung für eine Dienstleistung handelt, die die öffentliche Hand zugunsten des individuell betrachteten Abgabepflichtigen erbringt, sondern auch, dass sie rein entschädigender Art ist, so dass ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem Gestehungspreis oder dem Wert der erbrachten Dienstleistung und dem Betrag, den der Abgabepflichtige schuldet, bestehen muss.

B.6.3. Im Hinblick auf die Deckung der Gründungs-, Personal- und Funktionskosten der OFEAN/FOSO wird der OFEAN/FOSO ein jährlicher Beitrag von 800 000 Euro geschuldet, der teilweise durch die Betreiber von belgischen Schiffen und teilweise durch die Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge gezahlt wird (Artikel 15 § 1).

Die Erhebung eines jährlichen Beitrags, der direkt zur Finanzierung einer öffentlichen Einrichtung dient, kann nicht als die Vergütung für eine Dienstleistung betrachtet werden, die die öffentliche Hand zugunsten eines individuell betrachteten Abgabepflichtigen erbringt. Der betreffende Beitrag ist folglich eine Steuer im Sinne von Artikel 170 der Verfassung.

B.6.4. Artikel 170 § 1 und 2 der Verfassung bestimmt:

«§ 1. Eine Steuer zugunsten des Staates darf nur durch ein Gesetz eingeführt werden.

§ 2. Eine Steuer zugunsten der Gemeinschaft oder der Region darf nur durch ein Dekret oder durch eine in Artikel 134 erwähnte Regel eingeführt werden.

Hinsichtlich der in Absatz 1 erwähnten Besteuerungen bestimmt das Gesetz die Ausnahmen, deren Notwendigkeit erwiesen ist».

B.6.5. Der Umstand, dass der Ertrag eines Beitrags zur Verwirklichung einer bestimmten Zielsetzung oder Politik verwendet wird, die im Gesetz beschrieben ist, und dass er dazu in einen Haushaltsfonds eingezahlt wird, entzieht diesem Beitrag nicht die Beschaffenheit einer Steuer.

Zwar kann der Pflichtbeitrag zu Lasten der Häfen und der Schiffsbetreiber indirekte Auswirkungen auf die Verwaltung der Häfen und die Wirtschaftspolitik der Regionen haben, doch solche Auswirkungen sind ein Merkmal einer jeden Steuermaßnahme. Es ist nirgends ersichtlich, dass die angefochtene Maßnahme die Ausübung der regionalen Zuständigkeiten unmöglich machen oder übertrieben erschweren würde.

B.6.6. Insofern die Flämische Regierung in ihrem Erwiderungsschriftsatz darlegt, dass die Einführung der beanstandeten Steuer gegen verschiedene Vertragsbestimmungen verstoße, deren Abänderung zum flämischen Zuständigkeitsbereich gehöre, führt sie in Wirklichkeit einen neuen Klagegrund an, der in diesem Stadium des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden kann (Artikel 85 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof).

B.7. Mit Ausnahme des Beschwerdegrunds in Bezug auf die Abgrenzung der Häfen (B.4.5) ist der erste Teil des dritten Klagegrunds unbegründet.

In Bezug auf die Einbeziehung der Regionalregierungen

B.8.1. Der zweite Teil des dritten Klagegrunds ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen Artikel 6 § 4 Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, aufgrund dessen die Regionalregierungen an der Ausarbeitung der allgemeinpolizeilichen Regeln und der Regelungen im Bereich Verkehrs- und Transportwesen beteiligt werden müssten. Die klagende und die intervenierende Partei führen insbesondere an, dass die Flämische Regierung nicht ausreichend in die Ausarbeitung des angefochtenen Gesetzes einbezogen worden sei.

B.8.2. Die Einbeziehung der Regionalregierungen in die vorerwähnten Entwürfe erfordert es, dass sie tatsächlich die Möglichkeit erhalten, der zuständigen Behörde ihre Auffassung zu diesen Entwürfen kundzutun. Dies erfordert es in der Regel, dass diese Behörde auf die Anmerkungen und Einwände der Regionalregierungen antwortet, ohne dass dadurch jedoch ihre Entscheidungsbefugnis beeinträchtigt wird.

B.8.3. Im Protokoll der Interministeriellen Konferenz «Mobilität, Infrastruktur und Fernmeldewesen» vom 24. April 2001 zur Regelung der Einbeziehung der Regionalregierungen in die Ausarbeitung der allgemeinpolizeilichen Regeln und der Regelungen im Bereich Verkehrs- und Transportwesen sowie der technischen Vorschriften in Bezug auf Verkehrs- und Transportmittel, sowie der Regeln in Bezug auf die Organisation und Verwirklichung der Sicherheit des Luftverkehrs auf den regionalen Flughäfen und den öffentlichen Flugplätzen (*Belgisches Staatsblatt* 19. September 2001, zweite Ausgabe) haben die Föderalregierung und die Regionalregierungen Folgendes vereinbart:

«Art. 2. Die Föderalregierung übermittelt jeden Entwurf von allgemeinpolizeilichen Regeln und der Regelung im Bereich Verkehrs- und Transportwesen sowie der technischen Vorschriften in Bezug auf Verkehrs- und Transportmittel mit Angabe dieses Protokolls den Ministerpräsidenten der Regionalregierungen sowie den zuständigen Ministern. Sie tut das Gleiche mit jedem Entwurf von Regeln bezüglich der Organisation und Verwirklichung der Sicherheit des Luftverkehrs auf den regionalen Flughäfen und den öffentlichen Flugplätzen.

Die zuständigen Minister der Regionalregierungen bestätigen unverzüglich den Empfang des Entwurfs.

Art. 3. Die Föderalregierung bittet - außer in Ausnahmefällen - die Regionen um die Mitarbeit bei der Vorbereitung der Regelungsentwürfe. Sofern sie in die Ausarbeitung des Entwurfs einbezogen werden, verpflichten sich die Regionalregierungen, schriftlich innerhalb einer Frist von 30 Kalendertagen ab dem Empfang des Entwurfs entweder mit Einverständnis oder durch das Abfassen von Anmerkungen zu antworten. Wenn die Regionalregierungen nicht mit dem betreffenden Entwurf einverstanden sind, haben sie die Möglichkeit, innerhalb der genannten Frist den Antrag auf Behandlung des Entwurfs im Konzertierungsausschuss oder innerhalb der zuständigen Interministeriellen Konferenz zu stellen.

Wenn sie nicht einbezogen wurden, verpflichten sich die Regionalregierungen, schriftlich innerhalb einer Frist von 60 Kalendertagen zu antworten.

Unter Einbeziehung ist jede Form des Kontaktes zwischen der föderalen Verwaltung, von der die Initiative ausgeht, und den zuständigen regionalen Verwaltungen sowie jede Form des Kontaktes zwischen dem zuständigen föderalen Minister und seinen zuständigen regionalen Kollegen bei der Vorbereitung des betreffenden Entwurfs des Regelungstextes zu verstehen.

Diese Einbeziehung wird nachgewiesen anhand der Korrespondenz zwischen den Partnern und/oder anhand von Sitzungsprotokollen.

Art. 4. Bei dringender Notwendigkeit kann die Föderalregierung die Regionalregierungen bitten, die in Artikel 3 vorgesehenen Fristen auf 15 Kalendertage (bei Einbeziehung) und auf 30 Kalendertage (ohne Einbeziehung) zu verkürzen. Die dringende Notwendigkeit ist zu begründen.

Art. 5. Wenn die Föderalregierung die Anmerkungen der Regionalregierungen nicht berücksichtigt, wird dies mit einer schriftlichen und ausdrücklichen Begründung den Ministerpräsidenten der Regionalregierungen sowie den zuständigen Ministern mitgeteilt».

Obwohl das Protokoll als solches nicht zu den Regeln gehört, die durch die Verfassung oder aufgrund der Verfassung für die Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten des Staates, der Gemeinschaften und der Regionen festgelegt sind (Artikel 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über der Verfassungsgerichtshof), sind in dessen Bestimmungen die Grundprinzipien der Einbeziehung präzisiert, die ihrerseits wohl Bestandteil der vorerwähnten Regeln ist (Artikel 30*bis* desselben Sondergesetzes).

B.8.4. Aus den dem Gerichtshof vorgelegten Dokumenten geht hervor, dass die Regionalregierungen durch einen Brief vom 18. April 2011 gebeten wurden, ihren Standpunkt zum Gesetzesvorentwurf mitzuteilen und dass die Flämische Regierung am 24. Juni 2011 eine «ablehnende Stellungnahme» abgegeben hat. Die anderen Regionalregierungen haben nicht reagiert. Anschließend hat am 19. Juli 2011 eine Konzertierungsversammlung zwischen der Föderalbehörde und der Flämischen Region stattgefunden, in der ein Text mit Antworten auf die verschiedenen Anmerkungen der Flämischen Regierung erörtert wurde.

Anlässlich dieser Konzertierung, wie aus der Antwort des flämischen Ministers der Mobilität und der Öffentlichen Arbeiten auf eine parlamentarische Frage (Nr. 1102 vom 25. April 2012) hervorgeht, «wurden eine Reihe von Punkten bezüglich des OFEAN/FOSO-Vorentwurfs verdeutlicht und wurden eine Reihe von Punkten im Text des OFEAN/FOSO-Vorentwurfs oder der dazugehörigen Begründung angepasst».

Der Gesetzesentwurf wurde am 2. Dezember 2011 in der Abgeordnetenkammer eingereicht. In den Vorarbeiten zum angefochtenen Gesetz wurde mehrfach an den Standpunkt der Flämischen Regierung erinnert (siehe *Parl. Dok.*, Kammer, 2011-2012, DOC 53-1931/003, SS. 3-4, und *Ann.*, Kammer, 2011-2012, 10. Mai 2012).

In der vorstehend angeführten Antwort des flämischen Ministers der Mobilität und der Öffentlichen Arbeiten auf eine parlamentarische Frage wird «geschlussfolgert, dass die Föderalregierung die Stellungnahme der Flämischen Regierung berücksichtigt hat».

B.8.5. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die Flämische Regierung weitgehend in die Entwürfe des angefochtenen Gesetzes einbezogen wurde und dass ihre Anmerkungen ausreichend in Betracht gezogen wurden.

B.8.6. Obwohl es schließlich vorzuziehen ist, dass die Einbeziehung der Regionalregierungen in einen Gesetzesvorentwurf stattfindet, bevor das Gutachten des Staatsrates dazu angefordert wird, kann aus der bloßen Umkehrung der Reihenfolge der vorerwähnten Formalitäten nicht geschlussfolgert werden, dass ein Verstoß gegen Artikel 6 § 4 Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 vorliegen würde.

B.9. Der zweite Teil des dritten Klagegrunds ist unbegründet.

In Bezug auf die Unabhängigkeit der OFEAN/FOSO

B.10. Der siebte Teil des ersten Klagegrunds ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 8 der Richtlinie 2009/18/EG, da in dem angefochtenen Gesetz nicht das Erfordernis der Unabhängigkeit der OFEAN/FOSO vorgesehen sei.

B.11.1. Artikel 8 Absatz 1 der vorerwähnten Richtlinie bestimmt:

«Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Sicherheitsuntersuchungen unter der Verantwortung einer unparteiischen ständigen Untersuchungsstelle durchgeführt werden, die mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet und von entsprechend qualifizierten Untersuchungsbeauftragten durchgeführt werden, die für Fragen im Zusammenhang mit Unfällen und Vorkommnissen auf See kompetent sind.

Damit die Untersuchungsstelle die Sicherheitsuntersuchungen unvoreingenommen durchführen kann, ist sie organisatorisch, rechtlich und in ihren Entscheidungen unabhängig von allen Parteien, deren Interessen mit der ihr übertragenen Aufgabe in Konflikt treten könnten.

Binnenstaaten, die weder Schiffe noch andere Wasserfahrzeuge unter ihrer Flagge haben, benennen eine unabhängige Zentralstelle für die Mitwirkung an einer Untersuchung nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c».

In Erwägung 13 der Richtlinie wird diese Bestimmung wie folgt erläutert:

«Bei der Durchführung von Sicherheitsuntersuchungen von Unfällen und Vorkommnissen mit Hochseefahrzeugen oder anderen Wasserfahrzeugen in Häfen oder anderen eingeschränkten Seeverkehrsgebieten ist es von entscheidender Bedeutung, unvoreingenommen vorzugehen, damit die Umstände und Ursachen des Unfalls oder Vorkommnisses tatsächlich festgestellt werden können. Diese Untersuchungen sollten daher von qualifizierten Ermittlern unter der Kontrolle einer unabhängigen Stelle oder Einrichtung durchgeführt werden, die mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet ist, damit Interessenkonflikte vermieden werden».

B.11.2. Artikel 7 des angefochtenen Gesetzes bestimmt:

«Es wird eine Untersuchungsstelle mit der Bezeichnung «föderale Untersuchungsstelle für Schifffahrtsunfälle» (abgekürzt OFEAN/FOSO) eingesetzt.

Die OFEAN/FOSO ist organisatorisch, rechtlich und in ihren Entscheidungen autonom und funktional unabhängig von allen Parteien oder Instanzen, deren Interessen mit der ihr übertragenen Aufgabe in Konflikt treten könnten».

In den Vorarbeiten zum angefochtenen Gesetz wird bezüglich dieses Artikels nur auf die Umsetzung der zitierten Richtlinienbestimmung verwiesen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2011-2012, DOC 53-1931/001, S. 10).

B.11.3. Wie die klagenden Parteien anführen, ist in Artikel 7 des angefochtenen Gesetzes festgelegt, dass die OFEAN/FOSO «funktional unabhängig» ist, während die Richtlinienbestimmung, deren Umsetzung er darstellt, eine nicht näher definierte Unabhängigkeit erfordert.

B.11.4. Das Erfordernis der funktionalen Unabhängigkeit einer Einrichtung ist dem Unionsrecht nicht fremd. So wird in der Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG verlangt, dass die «Regulierungsbehörde» rechtlich getrennt und «funktional unabhängig» von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen ist. Aus Artikel 35 der Richtlinie 2009/72/EG geht insbesondere hervor, dass die unabhängige Behörde unabhängig von allen politischen Stellen selbständige Entscheidungen treffen kann und ihr jedes Jahr separate Haushaltsmittel zugewiesen werden, sodass sie den zugewiesenen Haushalt eigenverantwortlich ausführen kann und über eine für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben angemessene personelle und finanzielle Ressourcenausstattung verfügt. Das Personal und das Management dieser unabhängigen Behörde dürfen bei der Wahrnehmung der Regulierungsaufgaben keine direkten Weisungen von Regierungsstellen oder anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen einholen oder entgegennehmen.

B.11.5. Aus diesem Blickwinkel bietet das Erfordernis, dass die OFEAN/FOSO «funktional unabhängig» ist, ausreichende Garantien bezüglich der Autonomie und Unabhängigkeit der Untersuchungsstelle, damit nicht auf diskriminierende Weise eine in der vorerwähnten Richtlinie zwingend vorgesehene Garantie verletzt wird.

B.11.6. Artikel 8 des angefochtenen Gesetzes bestimmt:

«§ 1. Der König legt durch einen nach Beratung im Ministerrat angenommenen Erlass die Organisation, die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der OFEAN/FOSO sowie die Kompetenzen des Personals der OFEAN/FOSO fest.

Der Minister ist für das ordnungsgemäße Funktionieren der OFEAN/FOSO verantwortlich.

§ 2. Die OFEAN/FOSO besteht mindestens aus einem Personalmitglied, das fähig ist, die OFEAN/FOSO als Direktor zu leiten und Sicherheitsuntersuchungen durchzuführen, und das der hierarchischen Gewalt des Ministers untersteht.

§ 3. Die Personalmitglieder der OFEAN/FOSO und die extern bestellten Sachverständigen unterliegen dem Berufsgeheimnis bezüglich der bei der Ausführung ihrer Aufgaben erhaltenen Informationen».

B.11.7. Es ist widersprüchlich, festzulegen, dass der OFEAN/FOSO «autonom und funktional unabhängig» ist, und anschließend den Direktor der OFEAN/FOSO «der hierarchischen Gewalt des Ministers» zu unterstellen (Artikel 8 § 2). Diese hierarchische Aufsicht ist nicht mit der vorgegebenen Unabhängigkeit vereinbar. Es ist nämlich nicht auszuschließen, dass der zuständige Minister in bestimmten Umständen als eine « [Partei oder Instanz], deren Interessen mit der [der OFEAN/FOSO] übertragenen Aufgabe in Konflikt treten könnten» zu betrachten ist.

Die Wortfolge «und das der hierarchischen Gewalt des Ministers untersteht» ist daher für nichtig zu erklären.

B.11.8. Die bloße Hinzufügung, dass der zuständige Minister für das ordnungsgemäße Funktionieren der OFEAN/FOSO verantwortlich ist OFEAN/FOSO (Artikel 8 § 1 Absatz 2), beinhaltet keine hierarchische Aufsicht durch diesen Minister und gefährdet an sich nicht die Unabhängigkeit der Untersuchungsstelle. Die Weise, auf die die Unabhängigkeit der OFEAN/FOSO im Einzelnen zu verwirklichen ist, entzieht sich der Zuständigkeit des Gerichtshofes.

B.12. Mit Ausnahme des Beschwerdegrunds bezüglich der hierarchischen Gewalt des Ministers (B.11.7) ist der siebte Teil des ersten Klagegrunds unbegründet.

In Bezug auf die Zuständigkeit der OFEAN/FOSO

B.13. Der sechste Teil des ersten Klagegrunds ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 37 und 105, da Artikel 30 des angefochtenen Gesetzes der OFEAN/FOSO die Zuständigkeit erteilt, Sicherheitsempfehlungen auszuarbeiten und herauszugeben, obwohl der König dafür zuständig sei.

B.14.1. Wie in B.5.2 festgestellt wurde, ist eine «Sicherheitsempfehlung» im Sinne des angefochtenen Gesetzes (und der Richtlinie, deren Umsetzung in innerstaatliches Recht dieses Gesetz darstellt) «ein Vorschlag» der OFEAN/FOSO oder der Europäischen Kommission (Artikel 3 Nr. 24 des angefochtenen Gesetzes), der von den Adressaten gebührend zu berücksichtigen ist (Artikel 30 des angefochtenen Gesetzes).

B.14.2. Aufgrund von Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 2009/18/EG müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, «dass die Adressaten die von den Untersuchungsstellen abgegebenen Sicherheitsempfehlungen gebührend berücksichtigen und diese unter Einhaltung des Gemeinschafts- und Völkerrechts gegebenenfalls angemessen weiterverfolgt werden».

B.14.3. Um die vorerwähnte Verpflichtung aufgrund der Richtlinie zu erfüllen, kann die OFEAN/FOSO zwar die Abhilfemaßnahmen prüfen und zusätzliche Sicherheitsempfehlungen erteilen (Artikel 9 § 2 des angefochtenen Gesetzes), doch wie der Ministerrat anführt, kann daraus nicht abgeleitet werden, dass die OFEAN/FOSO befugt wäre, verbindliche Beschlüsse oder Verordnungen herauszugeben.

Auch im Unionsrecht ist eine Empfehlung übrigens nicht verbindlich (Artikel 288 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

B.14.4. Selbst wenn die Empfehlungen verbindlich wären, spricht Artikel 37 der Verfassung, der ebenfalls im Klagegrund angeführt wird, nicht dagegen, dass der Gesetzgeber in einer bestimmten technischen Angelegenheit einer autonomen Verwaltungsbehörde spezifische Ausführungsbefugnisse erteilt, wobei diese Behörde im Übrigen weiterhin sowohl der gerichtlichen als auch der parlamentarischen Kontrolle unterliegt (siehe Entscheid Nr. 130/2010 vom 18. November 2010, B.5).

In diesem Zusammenhang hat der Europäische Gerichtshof den unionsrechtlichen Grundsatz der Demokratie, der bei der Auslegung einer Handlung des abgeleiteten Unionsrechts zu berücksichtigen ist, auf folgende Weise präzisiert:

«Dieser Grundsatz bedeutet nicht, dass es außerhalb des klassischen hierarchischen Verwaltungsaufbaus keine öffentlichen Stellen geben kann, die von der Regierung mehr oder weniger unabhängig sind. Das Bestehen und die Bedingungen für das Funktionieren solcher Stellen sind in den Mitgliedstaaten durch Gesetz und in einigen Mitgliedstaaten sogar in der Verfassung geregelt, und diese Stellen sind an das Gesetz gebunden und unterliegen der Kontrolle durch die zuständigen Gerichte. Solche unabhängigen öffentlichen Stellen [...] haben häufig Regulierungsfunktion oder nehmen Aufgaben wahr, die der politischen Einflussnahme entzogen sein müssen, bleiben dabei aber an das Gesetz gebunden und der Kontrolle durch die zuständigen Gerichte unterworfen. [...] Gewiss kommt ein Fehlen jeglichen parlamentarischen Einflusses auf diese Stellen nicht in Betracht» (EuGH, Große Kammer, 9. März 2010, *Kommission/Deutschland*, C-518/07, Randnrn. 42-43).

B.15. Der sechste Teil des ersten Klagegrunds ist unbegründet.

In Bezug auf die Finanzierung der OFEAN/FOSO

B.16. Artikel 15 des angefochtenen Gesetzes bestimmt:

«§ 1. Im Hinblick auf die Deckung der Gründungs-, Personal- und Funktionskosten der OFEAN/FOSO wird der OFEAN/FOSO ein jährlicher Beitrag von 800.000 Euro geschuldet.

Der jährliche Beitrag im Sinne von Absatz 1 ist durch die Betreiber und - in Bezug auf die Schiffe unter fremder Flagge - durch die Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge, die durch diese Schiffe angelaufen werden, geschuldet.

§ 2. Der jährliche Beitrag des Betreibers beträgt 0,0126 Euro pro Bruttoregistertonne der Schiffe, deren Betreiber er am 1. Januar des Jahres ist, für das der jährliche Beitrag geschuldet wird.

Der jährliche Beitrag des Betreibers im Sinne von Absatz 1 wird auf die höhere Einheit aufgerundet, wenn der Dezimalteil fünfzig Eurocent oder mehr beträgt. Er wird abgerundet, wenn dieser Teil geringer ist als fünfzig Eurocent.

Der jährliche Beitrag des Betreiber beträgt mindestens 25 Euro und höchstens 1.500 Euro pro belgisches Schiff, dessen Betreiber er ist.

§ 3. Der gemeinsame jährliche Beitrag der Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge entspricht dem jährlichen Beitrag im Sinne von § 1 Absatz 1, abzüglich des gemeinsamen jährlichen Beitrags der Betreiber belgischer Schiffe im Sinne von § 2.

Der getrennte jährliche Beitrag der Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge wird anhand folgender Formel festgelegt:

Der Betrag des jährlichen Beitrags im Sinne von § 3 Absatz 1, multipliziert mit der Zahl, die sich aus der Teilung der jeweiligen Gesamtzahl der Bruttoregistertonnen der Schiffe unter fremder Flagge, die die Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende beziehungsweise Zeebrugge angelaufen haben, durch die Summe dieser Gesamtzahlen der Bruttoregistertonnen ergibt.

Die Gesamtzahl der Bruttoregistertonnen der Schiffe unter fremder Flagge, die sich auf das zweite Kalenderjahr vor dem Jahr, in dem der jährliche Beitrag geschuldet wird, bezieht, wird berücksichtigt.

Der gemäß der Formel in Absatz 2 getrennt berechnete jährliche Beitrag der Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge wird auf die höhere Einheit aufgerundet, wenn der Dezimalteil fünfzig Eurocent oder mehr beträgt. Er wird abgerundet, wenn dieser Teil geringer ist als fünfzig Eurocent.

§ 4. Der jährliche Beitrag im Sinne von § 1 Absatz 1 wird jährlich am 1. Januar dem Verbraucherpreisindex anhand folgender Formel angepasst:

Der Betrag des jährlichen Beitrags im Sinne von § 1 Absatz 1, multipliziert mit dem neuen Index und geteilt durch den Anfangsindex.

Der neue Index ist der Verbraucherpreisindex des Monats November des Jahres vor dem Jahr, in dem der Betrag des jährlichen Beitrags gemäß Absatz 1 angepasst wird.

Der Anfangsindex ist der Verbraucherpreisindex von Mai 2011.

§ 5. Der Betrag pro Bruttoregistertonne im Sinne von § 2 Absatz 1 wird jährlich am 1. Januar dem Verbraucherpreisindex anhand folgender Formel angepasst:

Der Betrag pro Bruttoregistertonne im Sinne von § 2 Absatz 1, multipliziert mit dem neuen Index und geteilt durch den Anfangsindex.

Der neue Index ist der Verbraucherpreisindex des Monats November des Jahres vor dem Jahr, in dem der Betrag des jährlichen Beitrags gemäß Absatz 1 angepasst wird.

Der Anfangsindex ist der Verbraucherpreisindex von Mai 2011.

§ 6. Der jährliche Beitrag des Betreibers im Sinne von § 2 und der getrennte jährliche Beitrag der Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge im Sinne von § 3 Absatz 2 werden spätestens am 1. Juni des Jahres, für das die jährlichen Beiträge geschuldet sind, gezahlt».

B.17.1. Die klagenden Parteien führen zunächst an, dass diese Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoße, indem:

- die Betreiber belgischer Schiffe einen festen Beitrag schuldeten, während die Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge einen veränderlichen Beitrag zahlen müssten, der auf der Grundlage ihrer Verkehrszahlen berechnet werde (erster Teil des ersten Klagegrunds);

- die Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge einen Beitrag bezahlen müssten, während die anderen Stellen, die Gewässer verwalteten, nicht der Beitragspflicht unterlägen (zweiter Teil des ersten Klagegrunds);

- die Betreiber von belgischen Schiffen einen Beitrag bezahlen müssten, während die Betreiber von Schiffen unter fremder Flagge keinen Beitrag schuldeten (dritter Teil des ersten Klagegrunds);

- die Betreiber von Binnenschiffen keinen Beitrag bezahlen müssten, obwohl die OFEAN/FOSO für diese Schiffe zuständig sei, und die Betreiber von Fischereischiffen, die kleiner als fünfzehn Meter seien, der Beitragspflicht unterlägen, obwohl die OFEAN/FOSO nicht für diese Schiffe zuständig sei (vierter Teil des ersten Klagegrunds).

Anschließend führen die klagenden Parteien an, dass der Beitragsregelung durch Artikel 35 des angefochtenen Gesetzes Rückwirkung verliehen werde, ohne dass es dafür eine vernünftige Rechtfertigung gebe (fünfter Teil des ersten Klagegrunds).

Schließlich führen die klagenden Parteien an, dass das Legalitätsprinzip in Steuersachen nicht eingehalten worden sei, da bestimmte wesentliche Elemente des Beitrags nicht präzise genug festgelegt worden seien (zweiter Klagegrund).

B.17.2. Es obliegt dem Gesetzgeber festzulegen, welchen Steuerpflichtigen die beanstandete Beitragspflicht auferlegt wird. Er verfügt diesbezüglich über eine weite Ermessensbefugnis.

Die gesellschaftlichen Entscheidungen, die beim Sammeln und Einsetzen von Mitteln getroffen werden, gehören folglich zur Ermessensfreiheit des Gesetzgebers.

B.17.3. Der in der angefochtenen Bestimmung vorgesehene jährliche Beitrag wird durch zwei Kategorien von Personen geschuldet: die Betreiber und, «in Bezug auf die Schiffe unter fremder Flagge», die Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge, die durch diese Schiffe angelaufen werden.

Mit den «Betreibern» sind die natürlichen oder juristischen Personen gemeint, die als Eigner oder für Rechnung des Eigners oder aber als Schiffscharterer eines oder mehrere belgische Schiffe betreiben (Artikel 3 Nr. 29 des angefochtenen Gesetzes).

Die Betreiber der Schiffe unter fremder Flagge schulden daher keinen Beitrag, auch wenn nach Darlegung des Gesetzgebers beabsichtigt wird, dass die Häfen die durch sie gezahlten Beiträge auf diese Betreiber umlegen (*Parl. Dok., Kammer, 2011-2012, DOC 53-1931/003, S. 6*).

B.17.4. Die Betreiber belgischer Schiffe schulden einen festen Beitrag, der auf der Grundlage der Bruttoregister-tonnen der Schiffe berechnet wird, die sie betreiben, während die Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge einen veränderlichen Beitrag zahlen müssen, der auf der Grundlage ihrer Verkehrszahlen berechnet wird.

Bezüglich der vom Ministerrat erhobenen Einrede der Nichtvergleichbarkeit ist daran zu erinnern, dass ein Unterschied nicht mit der Vergleichbarkeit verwechselt werden darf. Die unterschiedliche Berechnungsweise des Beitrags kann zwar ein Element in der Beurteilung eines Behandlungsunterschieds sein, doch sie kann nicht ausreichen, um auf eine Nichtvergleichbarkeit zu schließen, denn andernfalls würde der Prüfung anhand des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung jeglicher Inhalt entzogen.

B.17.5. Die Entscheidung des Gesetzgebers, bezüglich der Schiffe unter fremder Flagge nicht den Betreibern dieser Schiffe die Beitragspflicht aufzuerlegen, sondern den durch diese Schiffe angelaufenen Häfen, beruht nach Darlegung des Ministerrates auf dem Bemühen, eine effiziente und flexible Erhebung des Beitrags vornehmen zu können.

Die klagenden Parteien führen hingegen an, dass die Umlegung der durch die Häfen gezahlten Beiträge auf die vorerwähnten Betreiber juristische und praktische Bedenken auslöse.

B.17.6. Wenn der Gesetzgeber einen Beitrag vorsieht, der insbesondere dazu dient, die Untersuchung von Schiffsunfällen zu finanzieren, um die Seeverkehrssicherheit zu verbessern und den Verschmutzungen durch Schiffe vorzubeugen, entbehrt die Entscheidung, den Kategorien von Personen den Beitrag aufzuerlegen, die die betreffende Gefahr für Mensch und Umwelt entstehen lassen, nicht einer vernünftigen Rechtfertigung.

Obwohl es zur Beurteilungsbefugnis des Gesetzgebers gehört, auch die Kategorien von Personen beitragen zu lassen, denen der Zweck des Beitrags zugute kommt, ist es hingegen nicht vernünftig gerechtfertigt, die Betreiber von Schiffen unter fremder Flagge von der Beitragspflicht auszuschließen.

B.17.7. Das Argument, dass diese Betreiber indirekt dem Beitrag unterlägen, weil die Häfen ihren Beitrag umlegen würden, kann den Behandlungsunterschied nicht rechtfertigen.

Die angefochtene Regelung bietet keinerlei Garantie dafür, dass die Betreiber von Schiffen unter fremder Flagge tatsächlich einen gleichen - oder zumindest ähnlichen - Betrag zahlen müssen wie die Betreiber von belgischen Schiffen. Außerdem wird weder in den Vorarbeiten noch in den Schriftsätzen des Ministerrates präzisiert, auf welche Weise das direkte Auferlegen der beanstandeten Beitragspflicht für alle Schiffsbetreiber einer effizienten und flexiblen Erhebung des Beitrags im Wege stehen würde. Wie in B.6.1 bis B.6.6 festgelegt wurde, gehört die Auferlegung des Beitrags zur steuerlichen Zuständigkeit des Gesetzgebers. Diese Zuständigkeit umfasst ebenfalls die Erhebung des Beitrags.

Wenn der Gesetzgeber die Beiträge über die Hafenverwaltungen eintreiben möchte, ist der normale Gang der Dinge in der kooperativen föderalen belgischen Staatsstruktur, dass diesbezüglich mit der betreffenden Region ein Zusammenarbeitsabkommen geschlossen wird, und nicht, dass er diese Erhebung einseitig auf die Hafenverwaltungen abwälzt, indem er sie als Steuerpflichtige bestimmt.

B.18. Der erste und der dritte Teil des ersten Klagegrunds sind begründet.

Artikel 15 ist daher für nichtig zu erklären.

B.19. Da der zweite, der vierte und der fünfte Teil des ersten Klagegrunds sowie der zweite Klagegrund nicht zu einer weitergehenden Nichtigerklärung dieser Bestimmung führen können, brauchen sie nicht geprüft zu werden. Der fünfte Teil des ersten Klagegrunds muss jedoch näher geprüft werden, insofern er sich auf die anderen Bestimmungen des angefochtenen Gesetzes bezieht (B.23-B.25).

In Bezug auf die Sanktionsregelung

B.20. Der vierte Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen Artikel 12 Absatz 2 und Artikel 14 der Verfassung, indem Artikel 34 § 1 des angefochtenen Gesetzes, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 30 § 1 Absatz 1 des Gesetzes, nicht dem Legalitätsprinzip in Strafsachen entspreche. Eine Person, an die die OFEAN/FOSO eine Sicherheitsempfehlung erteilt, könne unmöglich wissen, welche Handlungen und Versäumnisse ihre strafrechtliche Haftung zum Tragen bringen könnten.

B.21.1. Artikel 34 des angefochtenen Gesetzes bestimmt:

«§ 1. Mit einer Gefängnisstrafe von sechs Monaten bis zu einem Jahr und mit einer Geldbuße von 26 Euro bis 3.000 Euro oder mit nur einer dieser Strafen wird jede Person bestraft, die die Bestimmungen dieses Gesetzes und seiner Ausführungserlasse übertreten oder behindert hat.

§ 2. Jede Verletzung des Berufsgeheimnisses im Sinne von Artikel 8 § 3 wird mit den in Artikel 458 des Strafgesetzbuches vorgesehenen Strafen geahndet.

Unbeschadet von Artikel 458 des Strafgesetzbuches wird mit einer Gefängnisstrafe von sechs Monaten bis zu drei Jahren und mit einer Geldbuße von 500 Euro bis 30 000 Euro oder mit nur einer dieser Strafen die Person bestraft, die die Identität einer Person preisgibt, die gemäß Artikel 25 § 2 um Anonymität bittet.

§ 3. Alle Bestimmungen von Buch I des Strafgesetzbuches, einschließlich Kapitel VII und Artikel 85, finden Anwendung auf die im vorliegenden Gesetz definierten Straftaten».

B.21.2. Artikel 30 § 1 des angefochtenen Gesetzes bestimmt:

«Die Sicherheitsempfehlungen der OFEAN/FOSO werden durch die Adressaten gebührend berücksichtigt und unter Einhaltung des geltenden belgischen Rechts, des Rechts der Europäischen Union und des Völkerrechts gegebenenfalls angemessen weiterverfolgt.

Gegebenenfalls gibt die OFEAN/FOSO Sicherheitsempfehlungen auf der Grundlage einer Analyse abstrakter Daten und der Gesamtergebnisse der durchgeführten Sicherheitsuntersuchungen ab».

B.21.3. Wie in B.14.3 festgestellt wurde, ist eine Sicherheitsempfehlung der OFEAN/FOSO nicht verbindlich. Zwar kann deren Nichteinhaltung Anlass zu zusätzlichen Sicherheitsempfehlungen geben, jedoch nicht zu strafrechtlichen Maßnahmen.

B.21.4. Das «Behindern» einer Bestimmung ist vernünftigerweise so zu verstehen, dass die Anwendung der Bestimmung verhindert wird. Im Übrigen legen die klagenden Parteien nicht dar, welche Bestimmungen des angefochtenen Gesetzes, deren Nichteinhaltung bestraft werden könnte, gegen das Legalitätsprinzip in Strafsachen verstoßen würden.

B.22. Der vierte Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf die Rückwirkung des angefochtenen Gesetzes

B.23. Der fünfte Teil des ersten Klagegrunds ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 2 des Zivilgesetzbuches, da das angefochtene Gesetz Rückwirkung habe, ohne dass es dafür eine ausreichende Rechtfertigung gebe.

B.24.1. Artikel 35 des angefochtenen Gesetzes bestimmt, dass das Gesetz mit 17. Juni 2011 wirksam wird, obwohl es erst am 18. Juni 2012 im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht wurde.

B.24.2. Die Nichtrückwirkung der Gesetze ist eine Garantie zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit. Diese Garantie erfordert es, dass der Rechtsinhalt vorhersehbar und zugänglich ist, damit der Rechtsunterworfenen in einem vernünftigen Maße die Folgen eines bestimmten Handelns zum Zeitpunkt der Ausführung dieser Handlung vorhersehen kann. Die Rückwirkung ist nur zu rechtfertigen, wenn sie zur Verwirklichung einer Zielsetzung allgemeinen Interesses unerlässlich ist.

Wenn sich außerdem herausstellt, dass die Rückwirkung zum Ziel hat, den Ausgang eines oder mehrerer Gerichtsverfahren in einem bestimmten Sinn zu beeinflussen oder Rechtsprechungsorgane daran zu hindern, sich zu einer bestimmten Rechtsfrage zu äußern, erfordert es die Beschaffenheit des betreffenden Grundsatzes, dass außergewöhnliche Umstände oder zwingende Gründe allgemeinen Interesses das Eingreifen des Gesetzgebers rechtfertigen, das zum Nachteil einer Kategorie von Bürgern die allen Bürgern gebotenen Gerichtsbarkeitsgarantien beeinträchtigt.

B.24.3. Aufgrund von Artikel 25 der Richtlinie 2009/18/EG setzen die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens ab dem 17. Juni 2011 nachzukommen.

Indem er festgelegt hat, dass das Gesetz mit 17. Juni 2011 wirksam wird, hat der Gesetzgeber der OFEAN/FOSO ab diesem Datum die Möglichkeit geboten, eine Sicherheitsuntersuchung in Bezug auf Schiffsunfälle und Vorkommnisse einzuleiten und hat er formell die vorerwähnte Richtlinienbestimmung eingehalten.

Sowohl aus der Richtlinie (Artikel 5 Absatz 5) als auch aus dem angefochtenen Gesetz (Artikel 22) geht jedoch hervor, dass die OFEAN/FOSO die Sicherheitsuntersuchung so rasch wie möglich und jedenfalls nicht später als zwei Monate nach Eintreten des Schiffsunfalls oder Vorkommnisses einleiten muss. Da nicht einzusehen ist, wie die OFEAN/FOSO diese Verpflichtung rückwirkend erfüllen kann, besteht keine vernünftige Rechtfertigung dafür, das angefochtene Gesetz mit 17. Juni 2011 wirksam werden zu lassen.

Außerdem hat der Gesetzgeber dadurch, dass er mit diesem Datum Artikel 34 (siehe B.21.1) hat wirksam werden lassen, auf diskriminierende Weise die Garantie verletzt, dass niemand wegen Handlungen oder Versäumnissen verurteilt werden kann, die zu dem Zeitpunkt, als die Handlungen oder die Versäumnisse begangen wurden, keinen Straftatbestand darstellten.

B.25. Der fünfte Teil des ersten Klagegrunds ist begründet.

Artikel 35 des angefochtenen Gesetzes ist daher für nichtig zu erklären.

In Bezug auf die Aufrechterhaltung der Folgen

B.26. Um administrative und haushaltsmäßige Schwierigkeiten zu vermeiden, die sich aus der Nichtigerklärung von Artikel 15 des angefochtenen Gesetzes ergeben würden, und es Belgien zu ermöglichen, die Richtlinie 2009/18/EG weiter auszuführen, sind in Anwendung von Artikel 8 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof die Folgen des für nichtig erklärten Artikels 15 aufrechtzuerhalten, bis der Gesetzgeber eine Gesetzesänderung hat in Kraft treten lassen - und gegebenenfalls ein Zusammenarbeitsabkommen geschlossen hat (B.17.7) - und spätestens bis zum 31. Dezember 2014.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt die Wortfolge «deren Grenzen vom König festgelegt werden» in Artikel 3 Nr. 6 des Gesetzes vom 2. Juni 2012 über die föderale Untersuchungsstelle für Schiffsunfälle für nichtig;

- erklärt die Wortfolge «und das der hierarchischen Gewalt des Ministers untersteht» in Artikel 8 § 2 desselben Gesetzes für nichtig;

- erklärt die Artikel 15 und 35 desselben Gesetzes für nichtig;

- erhält die Folgen des für nichtig erklärten Artikels 15 aufrecht, bis die zuständigen Gesetzgeber im Wege der Gesetzgebung und der Billigung eines Zusammenarbeitsabkommens tätig geworden sind, und spätestens bis zum 31. Dezember 2014;

- weist die Klage im Übrigen zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 21. November 2013.

Der Kanzler,
P.-Y. Dutilleux

Der Präsident,
M. Bossuyt