



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.142/3
van 18 februari 2019

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende instemming met het Verdrag van Straatsburg van
2012 inzake de beperking van aansprakelijkheid in de
binnenvaart (CLNI 2012), ondertekend te Straatsburg op
27 september 2012’

Op 7 januari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest 'houdende instemming met het Verdrag van Straatsburg van 2012 inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI 2012), ondertekend te Straatsburg op 27 september 2012'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 januari 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 februari 2019.

*

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

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met het Verdrag van Straatsburg ‘inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI 2012), gedaan te Straatsburg op 27 september 2012’ (hierna: het Verdrag).

2.2. Het Verdrag verleent scheepseigenaren en hulpverleners² het recht hun aansprakelijkheid voor de vorderingen die in artikel 2 van het Verdrag worden opgesomd,³ te beperken in de gevallen die in artikel 15 worden bepaald. Het regelt die aansprakelijkheidsbeperking door hoofdzakelijk het volgende vast te stellen: de wijze waarop de aansprakelijkheidsgrenzen worden berekend (artikel 6 van het Verdrag), de grenzen voor bepaalde bijzondere vorderingen (de grenzen voor vorderingen wegens schade die uit het transport van schadelijke stoffen voortvloeit, bepaald in artikel 7 van het Verdrag, en die voor vorderingen van passagiers, vermeld in artikel 8 ervan), de rekeneenheden (artikel 9 van het Verdrag) en de samenloop van vorderingen (artikel 10), alsook de vorming van het beperkingsfonds wat samenhangt met het beginsel van de beperking van aansprakelijkheid (artikelen 12 tot 14 van het Verdrag).

Artikel 18 van het Verdrag bevat een procedure waarbij een Staat “op het tijdstip van ondertekening, bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding en op elk later tijdstip” het voorbehoud kan maken dat de regels inzake de beperking van aansprakelijkheid (geheel of gedeeltelijk) niet van toepassing zijn in gevallen die in die bepaling worden opgesomd.⁴ Artikel 20 van het Verdrag, ten slotte, voorziet in een vereenvoudigde procedure voor het wijzigen van de aansprakelijkheidsgrenzen.

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

² Dit zijn, naar luid van artikel 1, lid 2, c), van het Verdrag, de personen “die diensten verricht[en] rechtstreeks verband houdende met hulpverleningswerkzaamheden”.

³ Behalve in het geval van een “zware fout” (artikel 4 van het Verdrag).

⁴ Te weten:

“a) vorderingen voor schade, veroorzaakt door de wijziging van de fysische, chemische of biologische kwaliteit van het water;

b) vorderingen bedoeld in artikel 7, voor zover daarop een internationaal verdrag of nationale regelgeving van toepassing is die beperking van aansprakelijkheid uitsluit of hogere aansprakelijkheidsgrenzen dan in dit Verdrag voorzien, vaststelt;

c) vorderingen bedoeld in artikel 2, eerste lid, letters d) en e);

d) lichters die uitsluitend worden gebruikt voor het overslaan van goederen in havens”.

Het Verdrag neemt veel over van de inhoud van een verdrag met hetzelfde onderwerp, gedaan te Straatsburg op 4 november 1988, dat door de Belgische Staat is ondertekend maar niet geratificeerd.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

3. Artikel 2, 2°, van het voorontwerp voorziet in een voorafgaande instemming met de wijzigingen die zullen worden aangenomen overeenkomstig artikel 20 van het Verdrag.

In advies 59.884/VR/V van 20 september 2016⁵ oordeelde de Raad van State dat een dergelijke voorafgaande instemming aanvaardbaar is, gelet op het feit dat de herziening van de bedragen zo duidelijk geregeld is in artikel 20 van het Verdrag. De Raad van State heeft evenwel het volgende voorbehoud gemaakt bij de mogelijkheid van een voorafgaande instemming met de wijzigingen aan het verdrag die met toepassing van artikel 20 ervan zullen worden aangenomen:

“2.2. Om de Kamer van volksvertegenwoordigers de mogelijkheid te bieden te bekwaamer tijd kenbaar te maken dat ze een wijziging van de aansprakelijkheidsgrenzen niet goedkeurt, moet het ontwerp worden aangevuld met een bepaling die de verplichting oplegt om binnen een vastgestelde termijn de wijzigingen van de aansprakelijkheidsgrenzen mee te delen waartoe overeenkomstig artikel 20 van het Verdrag is beslist.⁶

2.3. De voorafgaande instemming met de wijzigingen van de aansprakelijkheidsgrenzen die door het Verdrag worden vastgesteld, houdt geen afwijking in van de verplichting om die wijzigingen in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken voordat ze werking kunnen hebben in het interne recht, een verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om te bepalen in welke vorm wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend zijn. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling bij analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*⁷.

Dat geen bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* plaatsvindt, zou enkel aanvaardbaar zijn indien in de overeenkomst zelf was bepaald in welke vorm die

⁵ Over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag van Straatsburg van 2012 inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI 2012), gedaan te Straatsburg op 27 september 2012’.

⁶ Voetnoot 13 van het aangehaalde advies: Daartoe kan inspiratie worden gevonden in het mechanisme van voorafgaande voorwaardelijke instemming waarin wordt voorzien bij de artikelen 3 en 4 van het decreet van 4 april 2014 ‘houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010’, waarover de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 26 april 2013 in verenigde kamers advies 53.059/VR/3 heeft gegeven (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2350/1, 31-35).

⁷ Voetnoot 14 van het aangehaalde advies: Cass. 11 december 1953, Arr. Verbr. 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, Arr. Cass. 1980-81, 808 et *J.T.* 1982, 565, noot J. VERHOEVEN.

wijzigingen moeten worden bekendgemaakt⁸ of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien,⁹ wat niet het geval is.¹⁰

Bijgevolg moeten, bij de huidige stand van de wetgeving, latere wijzigingsbepalingen betreffende de aansprakelijkheidsgrenzen die in het Verdrag worden vastgelegd, in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.”

Teneinde tegemoet te komen aan dit voorbehoud, zou de ontworpen bepaling kunnen worden aangevuld met de volgende twee zinnen:

“De Vlaamse Regering deelt elk ontwerp van gewijzigde bedragen zoals dit door de depositaris overeenkomstig artikel 20, lid 2, van het Verdrag ter kennis wordt gebracht, zo spoedig mogelijk mee aan het Vlaams Parlement. Binnen een termijn van drie maanden na de mededeling, kan het Vlaams Parlement zich ertegen verzetten dat deze wijziging volkomen gevolg zal hebben.”¹¹

4. Om nadere toelichting gevraagd over de draagwijdte van artikel 3 van het ontwerp van instemmingsdecreet, verklaarde de gemachtigde :

“In artikel 3 van het voorontwerp van decreet wordt gebruik gemaakt van de optie in artikel 18, lid 1, a) van het CLNI 2012 om vorderingen voor schade, veroorzaakt door de wijziging van de fysische, chemische of biologische kwaliteit van het water uit te sluiten van de werking van het Verdrag. Het is een uitsluiting die vroeger al werd genomen en ook in andere domeinen voorkomt om de kwaliteit van het oppervlaktewater te waarborgen of te beschermen.”

⁸ *Voetnoot 15 van het aangehaalde advies*: Regels uitgevaardigd door organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, “L’application du droit international par le juge administratif”, *APT* 1998, 95).

⁹ *Voetnoot 16 van het aangehaalde advies*: Zie bijvoorbeeld de wet van 24 april 2014 ‘betreffende de bekendmaking van verscheidene internationale akten houdende technische voorschriften inzake schepen en de zeevaart’.

¹⁰ *Voetnoot 17 van het aangehaalde advies*: Wat betreft de tegenwerpbaarheid van bijlagen bij een verdrag aan particulieren, zie onder meer HvJ 10 maart 2009, C-345/06, Heinrich. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, nv Heli Service Belgium.

¹¹ Zie bijvoorbeeld artikel 3 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 29 juni 2018 ‘houdende instemming met het verdrag van de Raad van Europa inzake cinematografische coproductie (herzien), opgemaakt te Rotterdam op 30 januari 2017’, artikelen 3 en 4 van het op 17 december 2015 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen wetsontwerp ‘houdende instemming met het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiend uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, en met de bijlage, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010, de artikelen 3 en 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 ‘houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013’, de artikelen 3 en 4 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 ‘houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010’, artikel 3 van de tekst van het decreet ‘houdende instemming met het Verdrag betreffende de Aziatische Infrastructuurinvesteringbank, evenals het rapport, gedaan te Beijing op 29 juni 2015’ aangenomen door de plenaire vergadering op 16 januari 2019, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1706/3, 2 en artikel 3 van het ontwerp van decreet ‘houdende instemming met de overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van de Staat Qatar betreffende luchtvervoer, opgesteld te Brussel op 6 maart 2018’, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1755/1, 31. Zie ook adv.RvS 64.118/VR van 25 september 2018, opmerking 4, adv.RvS 63.678/3 van 12 juli 2018, opmerking 6, adv.RvS 57.270/3 van 10 april 2015, dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 13 november 2015 ‘betreffende de aanleg van de Nieuwe Sluis Terneuzen, ondertekend te Terneuzen op 5 februari 2015’, opmerking 4.1.

Deze verklaring moet worden opgenomen in de memorie van toelichting.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT