

DE VLAAMSE MINISTER VAN MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp besluit van de Vlaamse Regering betreffende de uitvoering van het decreet van 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst.
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting:

Het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de bepalingen van het decreet houdende de havenkapiteinsdienst van 3 mei 2019 uit te voeren. Het bepaalt vooreerst nadere regels over de processen-verbaal die de havenkapiteinsdienst opstelt. Tevens regelt het de procedure voor een veronderstelde overtreder om de identiteit van de gezagvoerder van het vaartuig of de bestuurder van het (haven-)voertuig kenbaar te maken. Voorts stelt het de bedragen van de onmiddellijk te innen geldboetes vast, bepaalt de termijn van betaling en de wijze van betaling van onmiddellijk geïnde of bij wijze van minnelijke schikking voorgestelde geldboetes en bepaalt de nadere regels voor de borgstelling waartoe de overtreder kan worden verplicht. Ten slotte bevat het besluit nadere regels over de vaststellingen met audiovisuele middelen. Door deze bepalingen kan de handhaving van havenpolitierglementen en havenverkeersverordeningen worden geoperationaliseerd.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Het ontwerp van besluit ressorteert onder het beleidsveld Waterinfrastructuur- en beleid.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande ontwerp van besluit werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2022/447.van 5 december 2022.

Het advies van de inspectie van Financiën werd verleend op 5 december 2022, met kenmerk GDR/2022004915.

Advies nr. 72.779/3 van de Raad van State werd verleend op 23 januari 2023.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

A.1) Algemeen

De handhaving van havenpolitierglementen en havenverkeersverordeningen in de havengebieden wordt op decretaal niveau geregeld door het decreet van 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst (hierna genoemd: "HKD-Decreet").

De betrokken bevoegdheden berusten bij de havenkapiteins, de haveninspecteurs, de havenagenten en de havenluitenants. Hun respectieve bevoegdheden worden in het HKD-Decreet op een omvattende wijze bepaald.

Het HKD-Decreet bepaalt onder meer van welke inbreuken de personeelsleden, naargelang hun functie, proces-verbaal kunnen opstellen. Dit besluit bevat nadere regels over deze processen-verbaal.

Voorts bepaalt het HKD-Decreet wie wordt verondersteld een inbreuk op havenpolitierglementen of havenverkeersverordeningen, begaan met een vaartuig of een (haven-)voertuig, te hebben gepleegd indien de gezagvoerder, respectievelijk de bestuurder niet werd geïdentificeerd. Het betreft namelijk degene op wiens naam het schip of het voertuig is geregistreerd of, in het geval van een rechtspersoon, zijn vertegenwoordiger in rechte. Deze veronderstelde overtreder kan het vermoeden echter weerleggen en de identiteit meedelen van de eigenlijke gezagvoerder of bestuurder. Dit besluit regelt de procedure die bij de toepassing van die laatste mogelijkheid moet worden gevolgd.

Het HKD-Decreet bepaalt voor de diverse soorten overtredingen van de havenpolitierglementen en de havenverkeersverordeningen de toepasselijke strafsancties.

Op grond van het HKD-Decreet kan bij de vaststelling van sommige (lichtere) misdrijven een onmiddellijke inning van een geldboete worden voorgesteld (artikel 17, §1 van het HKD-Decreet), en kan bij de vaststelling van de meer ernstige misdrijven de havenkapitein de betaling van een geldboete bij wijze van minnelijke schikking voorstellen (artikel 17, §2 van het HKD-Decreet). De havenkapiteinsdienst is hiertoe nooit verplicht.

Ofschoon de naam anders doet vermoeden, moet een onmiddellijke inning niet noodzakelijk dadelijk ter plaatse worden betaald, maar kan de overtreder een termijn om te betalen krijgen. Doorgaans zal de betaling van de voorgestelde geldboete het verval van de strafvordering met zich meebrengen. Dit besluit stelt de bedragen van de geldboete bij onmiddellijke inning vast voor de diverse soorten inbreuken. Het regelt ook de wijze van betaling van de geldboete bij onmiddellijke inning of minnelijke schikking en de termijn waarbinnen moet worden betaald.

Het HKD-Decreet bepaalt eveneens dat het bedrag van de maximale aansprakelijkheid van een personeelslid van de havenkapiteinsdienst wiens grove schuld of opzet in het kader van handelingen in uitvoering van de reglementen van bijzondere administratieve politie schade

veroorzaakt, wordt bepaald door de Vlaamse Regering. Het voorliggende ontwerp van besluit geeft ook aan deze bepaling verdere uitvoering.

A.2) Advies van de Raad van State

De Raad van State verleende op 23 januari 2023 advies nr. 72/779/3 over het voorontwerp van besluit.

De aanbevelingen van de Raad werden op nagenoeg alle punten gevolgd. Enkele specifieke opmerkingen:

- Onder randnummer 4 geeft de Raad van State aan dat het vaststellen van regels betreffende de aansprakelijkheid van het personeel voorwerp moet uitmaken van onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties. Indien die onderhandelingen nog aanleiding zouden geven tot wijzigingen van de teksten, moeten deze opnieuw aan de Raad van State worden voorgelegd. Inmiddels hebben de havenbedrijven aangegeven dat het overleg geen aanleiding heeft gegeven tot wijziging van de teksten.
- Wat betreft de suggestie voor tekstuele aanpassing van artikel 2, § 1, eerste lid, 8° van het ontwerp (randnummer 7.1 van het advies) werd een beperkt alternatief gehanteerd. Hierop wordt verder ingegaan bij de artikelsgewijze toelichting.
- Ook de gevraagde motivering met betrekking tot artikel 10 van het ontwerp (randnummer 10 van het advies) wordt uiteengezet in de artikelsgewijze toelichting.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1 bevat een aantal begripsbepalingen.

Artikel 2 bepaalt de inhoud van de door de havenkapiteinsdienst opgestelde processen-verbaal en regelt de wijze van mededeling aan de overtreder of de veronderstelde overtreder. Deze bepalingen hebben zowel betrekking op de vaststellingen van misdrijven, als van de inbreuken op havenpolitierglementen en havenverkeersverordeningen. Voor een consequent taalgebruik wordt de meer overkoepelende term 'inbreuk' voor het ganse artikel gehanteerd.

De Raad van State suggereerde een tekstuele aanpassing van artikel 2, §1, eerste lid, 8°, door te verwijzen naar artikel 14, tweede lid, van het decreet van 3 mei 2019, nu dit volgens de Raad een overname was van deze bepaling uit het decreet. Aangezien inmiddels evenwel reeds een herziening van dat artikel gepland is, zou deze verwijzing op korte termijn al niet meer correct zijn. Er werd daarom geopteerd om de tekst van dit punt algemener en reeds beter in overeenstemming met de geplande wijziging van het HKD-decreet op te stellen.

Artikel 3 regelt, in uitvoering van artikel 17 §11 van het HKD-Decreet de termijnen en de procedure bij de toepassing van de mogelijkheid, voor de veronderstelde overtreder, om te bewijzen dat hij niet de gezagvoerder van het vaartuig, respectievelijk de bestuurder van het (haven-)voertuig was en de identiteit van de eigenlijke gezagvoerder, respectievelijk bestuurder mee te delen. De veronderstelde overtreder moet zijn mededeling aan de havenkapiteinsdienst bezorgen binnen de vijftien dagen. Vervolgens wordt het afschrift van het proces-verbaal binnen de dertig dagen aan de aangeduide overtreder toegezonden.

Artikel 4 regelt het tijdstip waarop een voorstel tot betaling van een geldboete bij wijze van onmiddellijke inning of minnelijke schikking kan worden gedaan. Een onmiddellijke inning kan maar moet niet noodzakelijk dadelijk ter plaatse worden betaald. Het is mogelijk dat het bedrag van de onmiddellijk te innen geldboete nog niet vaststaat door feitelijke onduidelijkheden, dat de vaststeller niet bevoegd is om het voorstel tot onmiddellijke inning of minnelijke schikking te doen, dat de havenkapitein het passende bedrag voor een minnelijke schikking nog dient te beoordelen, of dat pas na verder onderzoek wordt besloten dat het opportuun is om een onmiddellijke inning

of minnelijke schikking voor te stellen. Daarom wordt bepaald dat het voorstel uiterlijk bij het verzenden van het afschrift van het proces-verbaal kan worden gedaan, aangezien het de bedoeling is dat de betalingsonderrichtingen in dat geval met het afschrift worden meegestuurd.

In de artikelen 5 en 6, en de bijlagen 1 en 2 van het besluit, worden de bedragen van de bij een onmiddellijke inning te betalen geldboete vastgesteld, in verhouding tot de aard, de omvang en de ernst van de soort inbreuk. Het HKD-Decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering deze bedragen bepaalt. De havenkapiteinsdienst beschikt op dat vlak dus niet over een discretionaire bevoegdheid (in tegenstelling tot de havenkapitein die een minnelijke schikking voorstelt). Blijkens de tekst van het HKD-Decreet en de Memorie van Toelichting daarbij, worden bij het bedrag van de onmiddellijke inning, in tegenstelling tot de door de rechtbank opgelegde geldboetes en de door de havenkapitein voorgestelde minnelijke schikking, geen opdecimen meer gevoegd

In de bijlagen worden vooreerst de afzonderlijke inbreuken opgesomd en de daaraan gekoppelde basisboetebedragen vastgesteld.

Aangezien bij toepassing van artikel 17, §1, tweede lid van het HKD-Decreet de bedragen worden bepaald in verhouding tot de aard, de omvang en de ernst van de inbreuk, wordt eveneens bedongen welke omstandigheden aanleiding kunnen geven tot een verhoging van het basisboetebedrag.

De opgelijste verhogingen zullen steeds slechts van toepassing zijn wanneer deze relevant zijn voor de ernst van de inbreuk.

Om de risico's van een overtreding objectief te weerspiegelen in het uiteindelijke boetebedrag wordt een onderscheid gemaakt tussen de aard van de lading, de locatie en de tonnage van gevaarlijke lading. Hierbij worden een aantal factoren gedefinieerd die aanleiding kunnen geven tot een procentuele verhoging van het basisboetebedrag:

- Aard van de lading: een overtredingen waarbij de lading een bijkomend risico vormt. Zo zal -bij wijze van voorbeeld- een verkeersovertreding de impact veel groter zijn als er zich daardoor een incident voordoet wanneer het schip in kwestie explosieven aan boord heeft dan wanneer dit niet het geval is.
- Locatie: een overtreding waarbij de locatie een bijkomend risico vormt. Zo zal -bij wijze van voorbeeld- een schip dat las- en brandwerken uitvoert zonder toelating een veel grotere impact hebben wanneer dit aan een tankerkade met brandbare stoffen gebeurt dan wanneer dit aan een conventionele kade gebeurt.
- Tonnage: een overtreding waarbij de tonnage van gevaarlijke lading een bijkomend risico vormt. Zo zal, bijvoorbeeld, het niet melden van een gevaarlijke lading aan boord van een schip een grotere impact bij een incident hebben wanneer dit een tankschip met 10.000 ton aan boord betreft, dan wanneer dit een container is van 20 ton.

Het spreekt voor zich dat de begroting in een motivering dient te voorzien.

Artikel 7 regelt de wijze waarop de betaling van de onmiddellijke inning of de minnelijke schikking kan plaatsvinden, met name via een mobiele betaalterminal of via overschrijving. Contante betalingen worden uitgesloten.

Artikel 8 bepaalt dat de overtreder een betalingsbewijs krijgt indien onmiddellijk wordt betaald via de betaalterminal. Artikel 9 schrijft voor hoe, in het andere geval, de betalingsonderrichtingen worden verstrekt en binnen welke termijn er moet worden betaald.

Artikel 10 bevat de nadere regels wat betreft de in het HKD-Decreet opgenomen aansprakelijkheidsregeling voor personeelsleden van de havenkapiteinsdienst die politionele bevoegdheid hebben ingeval van schade veroorzaakt door opzet of grove schuld. De Raad van State geeft in diens advies van 23 januari 2023 aan dat de gewesten specifieke regels met betrekking tot de aansprakelijkheid van die personeelsleden kunnen vaststellen, voor zover die regels beschouwd kunnen worden als eigen aan de aangelegenheid waarvoor zij bevoegd zijn en in het kader waarvan zij die regels vaststellen. Wel dient er voor de Raad van State concreet te worden aangetoond

waarom de ontworpen regeling kan worden beschouwd als inherent aan de regeling van de havenkapiteinsdienst.

Deze regeling is wel degelijk inherent aan de regeling van de havenkapiteinsdienst. Er werd in 2012 in artikel 56 van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet reeds een gelijkaardige algemene aansprakelijkheidsuitsluiting voorzien voor het verkeersbegeleidingssysteem, de bevoegde instantie en het MRCC. De Vlaamse Havencommissie stelde bovendien in haar advies omtrent dit decreet voor om deze regeling ook in te voeren voor de Havenkapiteinsdiensten van de Vlaamse havens. Het is immers zo dat voor de havenkapiteinsdienst (en dan in het bijzonder voor de vermelde functies van havenkapitein, haveninspecteur, havenluitenant en havenagent) het invoeren van zulke specifieke regels nodig is om het door hen gewenste beleid in de betrokken aangelegenheid op een doeltreffende wijze te voeren. Er wordt ook een onderscheid gemaakt in functie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aangezien de activiteiten van de havenkapiteinsdienst zeer divers zijn. De bedragen waarvoor de betrokken personeelsleden maximaal aangesproken kunnen worden, zijn dan ook bepaald in functie van de verschillende activiteiten en bevoegdheden en de daaraan verbonden risico's/aansprakelijkheden.

Artikel 11 vergt geen nadere toelichting.

C. OPMERKINGEN INSPECTIE VAN FINANCIËN

In het gunstige advies dd. 5 december 2022 met kenmerk GDR/2022004915 worden er door de Inspectie van Financiën onderstaande opmerkingen gemaakt.

(i)

Vooreerst stelt de Inspectie:

“In de bijlage 1 van het OBVR worden omstandigheden aangehaald die aanleiding kunnen geven tot procentuele verhoging van het basisboetebedrag, maar deze verhogingen zijn onafhankelijk van de (sub) categorie waaronder het basisboetebedrag wordt toegekend. Eenzelfde verhoging van 60% kan bijvoorbeeld worden toegepast, wanneer het zou gaan over een lading van springstof, in het geval dat een toelating niet kan worden voorgelegd of wanneer een toelating niet meer geldig is. Het is voor de Inspectie van Financiën niet duidelijk waarom een verhoging van het basisboetebedrag op dezelfde manier moet worden toegepast wanneer een document niet opgemaakt werd als wanneer het niet kan worden voorgelegd, aangezien in het tweede geval er geen bijkomende risico wordt gecreëerd afhankelijk van de lading of tonnage. Een differentiatie van de verhogingen naargelang de aard van de onderliggende reden van toekenning van de boete lijkt aangewezen.”

Hierop kan geantwoord worden dat in een toelating of vergunning ook bijkomende voorwaarden kunnen worden opgelegd. Indien deze toelating/vergunning niet kan worden voorgelegd bij een controle, is het voor een handhaver zeer moeilijk om na te gaan of deze voorwaarden worden nageleefd. Mocht een andere bevoegde instantie (bv. Scheepvaartpolitie) hier een controle op uitoefenen, kan deze helemaal niet weten welke voorwaarden opgelegd zijn. Bij gevaarlijke ladingen is dit dan sowieso een hoger risico.

(ii)

Daarnaast maakt de inspectie over bijlage 2 volgende opmerking:

“In bijlage 2 wordt inzake de eventuele verhogingen vermeld “voor zover relevant”. Kan hier ook niet duidelijk worden aangegeven voor welke basisboetebedrag dat verhogingen worden toegepast en voor welke niet?”

Om hier aan tegemoet te komen werd in bijlage 3 onder de rubriek ‘Omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot procentuele verhoging van het basisboetebedrag’ de zinsnede “*Voor zover relevant voor de inbreuk wordt een cumulatieve verhoging op het basisboetebedrag toegepast met volgende percentages:*” vervangen door de zinsnede “*Afhankelijk van de verkeerssituatie, de lengte, de breedte, de hoogte en de massa van het havenvoertuig, wordt er, voor zover relevant voor de inbreuk, een cumulatieve verhoging toegepast op de hierboven vermelde basisboetebedragen, met volgende percentages:*”

(iii)

Tot slot wordt er ook gesteld dat op basis van bijlage 1 bij het besluit, er theoretisch gezien een bedrag van 1.020 euro kan worden bereikt. Nochtans stelt artikel 15, §1, 1° van het decreet van 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst dat er gesanctioneerd kan worden met een geldboete van 25 euro tot 1.000 euro. Het is uiteraard de bedoeling dat bij de uiteindelijke beboeting, de maximum bedragen van het decreet worden gerespecteerd. Op basis van de omstandigheden die aanleiding geven tot een procentuele verhoging van het basisbedrag, kan aldus nooit hogere boete worden gegeven dan de maximumbedrag opgenomen in het decreet.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerpbesluit heeft geen budgettaire impact voor de Vlaamse overheid.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerpbesluit heeft geen impact op het personeelsbestand en op het personeelsbudget van de Vlaamse Overheid. De Inspectie van Financiën heeft op 5 december een gunstig advies verleend.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het ontwerpbesluit heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4 VERDER TRAJECT

Na de definitieve goedkeuring wordt het ontwerp van besluit overgemaakt voor publicatie in het Belgisch Staatsblad.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar definitieve goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de uitvoering van het decreet van 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst;

2° de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken te gelasten het voormelde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de uitvoering van het decreet van 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst, te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Lydia PEETERS

Bijlagen:

- het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de uitvoering van het decreet van 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst;
- het advies van de Raad van State