

**FRANK MAES
&
AN CLIQUET**

**HET BELGISCH BELEID INZAKE DE
BESCHERMING VAN DE NOORDZEE**

Project in het kader van het Impulsprogramma Zeewetenschappen
Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden

Onder leiding van: Prof. Dr. E. Somers

UNIVERSITEIT GENT
Vakgroep Internationaal Publiekrecht

1996



**FRANK MAES
&
AN CLIQUET**

**HET BELGISCH BELEID INZAKE DE
BESCHERMING VAN DE NOORDZEE**

Project in het kader van het Impulsprogramma Zeewetenschappen
Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden

Onder leiding van: Prof. Dr. E. Somers

volume 1

UNIVERSITEIT GENT
Vakgroep Internationaal Publiekrecht

1996

INHOUDSTAFEL

LIJST AFKORTINGEN**LIJST TABELLEN EN FIGUREN****INLEIDING****DEEL I: VERONTREINIGING EN MILIEUBESCHERMING IN DE NOORDZEE:
SITUERING VAN DE PROBLEMATIEK EN BEGRIPSVERDUIDELIJKINGEN****HOOFDSTUK 1. DE NOORDZEE: OMSCHRIJVING EN BELANGRIJKE PROCESSEN (Frank Maes) 1**

1. Geografische afbakening	1
2. Topografie	3
3. Hydrografie en fysische oceanografie	4
3.1. Watercirculatie	4
3.2. Zoutgehalte	6
3.3. Temperatuur	7
3.4. Stratificatie	7
3.5. Getijden	8
4. Sedimenten en sedimenttransporten	9
5. Chemische kenmerken	11
5.1 Nutriënten en de zuurstofhuishouding	12
5.2. Zware metalen en organische verbindingen	13
5.3. Radioactieve stoffen	16
6. Biologische wisselwerkingen	17
7. Tussentijdse conclusie	19

HOOFDSTUK 2. NATUURBEHOUD EN VERONTREINIGING: JURIDISCHE BEGRIPSVERDUIDELIJKINGEN, VERONTREINIGENDE STOFFEN EN VERONTREINIGINGSBRONNEN VAN DE NOORDZEE

1. Juridische begripsverduidelijking van natuurbehoud (An Cliquet)	21
1.1. Algemeen	21
1.2. Natuurbehoud van mariene ecosystemen	28
2. Juridische begripsverduidelijking van verontreiniging (Frank Maes)	34
2.1. Mariene verontreiniging: juridische begripsverduidelijking	34
2.1.1. De schade aan het mariene milieu	36
2.1.1.1. Het probleem van de waarneming van schade	36
2.1.1.2. Schade aan de mariene ecosystemen	37
2.1.1.3. Het in het mariene milieu brengen van stoffen en energie	38
2.1.1.4. Het inbrengen van genetisch gemodificeerde organismen in het mariene milieu	40

2.2. Verontreinigende stoffen	41
2.2.1. Stoffen die de zuurstofhuishouding aantasten	41
2.2.2. Gevaarlijke, toxische, moeilijk afbreekbare en bio-accumulerende stoffen	42
2.2.3. Nutriënten	45
2.2.4. Olie	47
2.3. Verontreinigingsbronnen van de Noordzee	49
2.3.1. Verontreiniging afkomstig van het vasteland	49
2.3.1.1. Directe lozingen en lozingen via rivieren	50
2.3.1.2. Atmosferische verontreiniging	51
2.3.1.3. Radioactieve stoffen	52
2.3.2. Het storten en verbranden van afval op zee	53
2.3.2.1. Baggerspecie	53
2.3.2.2. Industrieel afval	54
2.3.2.3. Rioolslib	56
2.3.2.4. Nucleair afval	56
2.3.2.5. Verbranding op zee	57
2.3.3. De scheepvaart	58
2.3.3.1. Olieverontreiniging	61
2.3.3.2. Gevaarlijke stoffen en chemicaliën	63
2.3.3.3. Sanitair afval en scheepsvuilnis	64
2.3.3.4. Operationele luchtverontreiniging	65
2.3.4. De olie- en gasontginning	66

HOOFDSTUK 3. MARIENE BEVOEGDHEIDSUITOEFENING OP ZEE IN HET KADER VAN HET INTERNATIONAAL ZEERECHT, MET BIJZONDERE AANDACHT VOOR DE NOORDZEE (Frank Maes)

1. Inleiding	71
2. De limieten van de nationale jurisdictie van de kuststaten in de Noordzee	73
2.1. De mariene zones in de Noordzee	73
2.2.1. De basislijn	77
2.2.2. De interne wateren	79
2.2.3. De territoriale zee	82
2.2.3.1. De breedte	83
2.2.3.2. De onschuldige doorvaart	85
2.2.3.3. Het recht van transitdoorvaart voor schepen in internationale zeestraten, in casu de Straat van Dover	94
2.2.3.4. Het verbod tot het uitvaardigen van unilaterale constructie-, uitrustings- en bemanningsnormen	98
2.2.4. De aansluitende zone	99
2.2.5. De exclusieve economische zone	100
2.2.6. Het continentaal plateau	108
2.2.7. De volle zee	115
2.2.8. Visserijzones in de Noordzee	115
3. De bijzondere status van de gesloten en half-gesloten zeeën in het Zeerechtverdrag	116

HOOFDSTUK 4. BEVOEGDHEIDSVERDELING IN BELGIË TEN AANZIEN VAN DE NOORDZEE (Frank Maes/An Cliquet)

1. Interne bevoegdheidsverdeling in België ten aanzien van de Noordzee	119
1.1. Bevoegdheidsverdeling tussen staat en Gewesten	119
1.1.1. Territoriale bevoegdheidsverdeling	119
1.1.2. Het statuut van de territoriale zee in het Belgische recht	122
1.1.3. Materiële bevoegdheidsverdeling tussen federale overheid en Gewesten	126
1.1.4. Besluit ten aanzien van de materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling tussen federale overheid en Gewesten	131
1.1.5. Internationale betrekkingen	134

2. Diensten en instellingen betrokken bij het Noordzee- en kustzonebeleid	134
2.1. Internationale instellingen en organisaties inzake de bescherming van de Noordzee	134
2.1.1. Gouvernementeel organisaties	134
2.1.1.1. Verenigde Naties	134
2.1.1.2. De Internationale Raad voor Onderzoek van de zee (ICES)	135
2.1.1.3. De Commissies van Oslo en Parijs	136
2.1.1.4. De North Sea Task Force (NSTF)	137
2.1.1.5. Het Noordoostelijke Atlantische Verdrag (OSPAR- Parijs 1992)	140
2.1.1.6. De Internationale Maritieme Organisatie (IMO)	141
2.1.1.7. De Europese Unie	145
2.1.1.8. Raad van Europa	150
2.1.1.9. Benelux	151
2.1.2. Niet-gouvernementeel organisaties	151
2.1.2.1. IUCN (World Conservation Union)	151
2.1.2.2. WWF (Worldwide Fund for Nature)	152
2.1.2.3. Greenpeace International	152
2.1.2.4. FoEI (Friends of the Earth International)	152
2.1.2.5. EUCC (European Union for Coastal Conservation)	153
2.2. Federale diensten en overheden	153
2.3. Regionale diensten en instellingen	157
2.4. Provinciale en gemeentelijke overheden	160
3. Knelpunten inzake de bevoegdheidsverdeling	163
3.1. Knelpunten als gevolg van de staatsvorming	163
3.1.1. Knelpunten als gevolg van de verdragssluitende bevoegdheden	163
3.1.2. Knelpunten bij de tenuitvoerlegging van internationale regelgeving	164
3.1.3. Mogelijke oplossingen voor de knelpunten	167
3.2. Knelpunten als gevolg van de bevoegdheidsverdeling, los van de staatsvorming	169
4. Coördinatie van het Noordzeebeleid	170
4.1. Samenwerking tussen federale en Gewestoverheden	170
4.2. Andere samenwerking	172
4.3. Besluit ten aanzien van samenwerking en coördinatie van het Noordzeebeleid	173
HOOFDSTUK 5. INTERNATIONALE BESCHERMINGSBEGINSELEN VAN TOEPASSING OP DE NOORDZEE	175
1. Internationale beschermingsbeginselen inzake verontreiniging (Frank Maes)	175
1.1. De verplichting om schade aan het mariene milieu te voorkomen, te beperken en te controleren	175
1.1.1. De verplichting om geen aanzienlijke schade toe te brengen aan het territorium van andere staten	175
1.1.2. De verplichting om schade te voorkomen aan het mariene milieu	178
1.1.3. De juridische kwalificatie van het begrip "schade" aan het mariene milieu	183
1.1.4. Het voorzorgsbeginsel	185
1.1.4.1. Het voorzorgsbeginsel en de mariene wetenschappen: oorsprong en situering	185
1.1.4.2. De inhoudelijke betekenis van het voorzorgsbeginsel	187
1.1.4.2.1. In de Ministeriële Noordzeeverklaringen	187
1.1.4.2.2. In de besluitvorming van internationale organisaties bevoegd om de verontreiniging van de Noordzee te beperken en te voorkomen	190
1.1.4.2.3. In leefmilieuverdragen	191
1.1.4.3. De tenuitvoerlegging van het voorzorgsbeginsel bij de bescherming van de Noordzee	196
1.1.4.4. Belang van het voorzorgsbeginsel	199
1.1.4.5. Het onderscheid tussen het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel: de juridische relevantie	199
1.2. Procedurele verplichtingen bij de bescherming van het mariene milieu tegen verontreiniging	205
1.2.1. De verplichting tot samenwerking om het mariene milieu te beschermen	205
1.2.2. De informatieverstrekking	207
1.2.3. Het overleg	214
1.3. Het beginsel dat de vervuiler betaalt	217

1.4. De duurzame ontwikkeling in het kader van de verontreiniging van de Noordzee	228
2. Internationale beschermingsbeginselen inzake natuurbehoud (An Cliquet)	233
2.1. Status van de natuurlijke rijkdommen in het internationaal recht	233
2.2. Beschermingsbeginselen	238
2.2.1. De verplichting om het milieu en de natuurlijke rijkdommen te behouden	238
2.2.2. Draagwijdte van de verplichting tot het behoud van de natuur	240
2.2.3. Het gebruik van de natuurlijke rijkdommen	242
2.2.4. Behoud omwille van intrinsieke waarde	246
2.2.5. De verplichting tot samenwerking bij het behoud van de natuur	250
2.2.6. Het concept van duurzame ontwikkeling in het natuurbehoud	252
2.2.7. Intergenerationele rechten	253
2.2.8. Voorzorgsbeginsel bij het behoud van de natuur	255
2.3. Besluit	256

DEEL II: DIVERSE GEBRUIKSFUNCTIES EN FACETTEN VAN DE NOORDZEE EN KUSTZONE: INTERNATIONAAL EN NATIONAAL BELEID

HOOFDSTUK 1. OVERZICHT VAN DE DIVERSE GEBRUIKSFUNCTIES EN FACETTEN VAN DE NOORDZEE DOOR BELGIË EN ONDERLINGE RELATIES (An Cliquet)

1. Inleiding	258
2. Overzicht van de gebruiksfuncties van de Noordzee door België	259

HOOFDSTUK 2. EXPLOITATIE VAN LEVENDE RIJKDOMMEN (An Cliquet)

1. Exploitatie van levende rijkdommen door België	264
1.1. Visserij	264
1.1.1. Noordzee-visserij: algemeen	264
1.1.2. Noordzee-visserij: België	267
1.1.2.1. De Belgische vissersvloot	267
1.1.2.2. Aanvoer in de Belgische zeevisserij	274
1.1.2.3. Visserijmethoden toegepast door de Belgische vissersvloot	285
1.1.2.4. Tewerkstelling in de Belgische visserijsector	286
1.2. Maricultuur	288
2. Internationale regelgeving inzake exploitatie van levende rijkdommen	293
2.1. Internationale regelgeving inzake het visserijbeheer	293
2.2. Het EU- visserijbeleid	310
2.2.1. Basis van het EU- visserijbeleid	310
2.2.2. Toepassingsgebied van het EU- visserijbeleid	312
2.2.3. Toegang tot de visgronden	313
2.2.4. Visserijbeheer	316
2.2.5. Structuurbeleid	322
2.2.6. Marktordening	327
2.2.7. Controlebeleid	329
2.2.8. Extern visserijbeleid	333
3. Nationale regelgeving inzake exploitatie van levende rijkdommen	336
4. Beleidsprioriteiten en knelpunten inzake de exploitatie van levende rijkdommen	344
5. Beleidsopties inzake exploitatie van levende rijkdommen	363

HOOFDSTUK 3. EXPLOITATIE VAN NIET-LEVENDE RIJKDOMMEN: ZAND- EN GRINDWINNING (An Cliquet)	370
1. Exploitatie van niet-levende rijkdommen door België	370
1.1. Olie en gas	370
1.2. Zand en grind	370
2. Internationale regelgeving inzake de exploitatie van niet-levende rijkdommen	372
2.1. Internationale regelgeving	372
2.2. EG- reglementering	375
3. Nationale regelgeving inzake exploitatie van niet-levende rijkdommen	376
4. Beleidsprioriteiten en knelpunten inzake exploitatie van niet-levende rijkdommen	379
HOOFDSTUK 4. BAGGERWERKEN (An Cliquet)	384
1. Baggerwerken door België	384
2. Internationale regelgeving inzake baggeren	387
3. Nationale regelgeving inzake baggeren	388
4. Beleidsprioriteiten en knelpunten inzake baggerwerken	388
5. Beleidsopties en -voorstellen inzake baggerwerken	393
HOOFDSTUK 5. SCHEEPVAART (An Cliquet)	395
1. Scheepvaart van en naar de Belgische havens en de Belgische koopvaardijvloot	395
1.1. Scheepvaarttrafiek van en naar de Vlaamse havens	395
1.2. Belgische koopvaardij	401
2. Knelpunten inzake scheepvaart	402
HOOFDSTUK 6. TOERISME EN RECREATIE (An Cliquet)	404
1. Toerisme en recreatie aan de Belgische kust	404
2. Internationale regelgeving inzake toerisme en recreatie	406
3. Nationale regelgeving inzake toerisme en recreatie	406
4. Beleidsprioriteiten en knelpunten inzake toerisme en recreatie	410
5. Beleidsopties en -voorstellen inzake toerisme en recreatie	424
HOOFDSTUK 7. VERONTREINIGING VAN DE NOORDZEE (Frank Maes)	427
I. Verontreiniging veroorzaakt door dumping en afvalverbranding	427
1. Inleiding	427
2. Het storten van afval in de Noordzee: de wisselwerking tussen diverse verdragen	429
2.1. Geografisch toepassingsgebied van de dumpingverdragen	431
2.1.1. Mariene wateren	431
2.1.2. De zeebodem en ondergrond	433

2.2. Het materieel toepassingsgebied van de dumpingverdragen	436
2.2.1. Betekenis van dumping in zee	436
2.2.2. Uitzonderingen op dumpingbepalingen	438
2.2.2.1. Operationele lozingen van vaartuigen, platformen en andere bouwwerken	438
2.2.2.2. Het deponeren van stoffen in zee zonder er zich van te ontdoen	440
2.2.2.3. Afval afkomstig van de exploratie, exploitatie en verwerking van minerale rijkdommen op de zeebodem	440
2.2.2.4. Vaartuigen en luchtvaartuigen onder staatsimmunitie	441
2.3. De basisregels bij dumping in de Noordzee	443
2.3.1. Het verbod om bepaalde groepen van stoffen uit de zwarte lijst in zee te storten	444
2.3.2. Uitzonderingen op het dumpingverbod	446
2.3.2.1. Stoffen die in zee snel onschadelijk worden gemaakt	446
2.3.2.2. Stoffen die niet giftig zijn of in het zeewater worden omgezet in biologisch onschadelijke stoffen	447
2.3.2.3. Verontreinigingssporen	447
2.3.2.4. Het storten ingeval van nood	448
2.3.3. De voorafgaande consultatieverplichting voor het storten van zwarte lijst stoffen	449
2.3.4. Het storten van stoffen en materialen mits een bijzondere vergunning (grijze lijst stoffen) en een algemene vergunning (machtiging)	450
2.3.4.1. Stoffen en materialen uit de grijze lijst	450
2.3.4.2. De voorafgaandelijke procedure van kennisgeving	453
2.3.4.3. Het storten mits een voorafgaande algemene vergunning of machtiging	454
2.3.4.4. Dumpingvergunningen	454
2.3.5. Handhaving van de dumpingbepalingen	456
2.4. Nieuwe tendensen in het benaderen van mariene dumping in de Noordzee	457
2.4.1. Een afvalstroombenadering ter vervanging van de stoffenbenadering	457
2.4.2. De wisselwerking tussen de Ministeriële Noordzeeverklaringen, het Verdrag van Oslo en het Verdrag van Londen bij het verbod tot het storten van industrieel afval in zee	459
2.4.3. Het storten van bijzondere categorieën van afval	463
2.4.3.1. Baggerspecie	463
2.4.3.2. Radioactief afval	468
2.4.3.3. Visafval van de industriële visverwerking	474
2.4.3.4. Inerte materialen van natuurlijke oorsprong	475
2.4.3.5. De tijdelijke uitzonderingen op het dumpingverbod: rioolslib en schepen	476
2.4.3.6. Offshore-installaties en offshore-pijpleidingen	479
2.4.3.7. Oorlogsmunitie	480
2.5. De uitvoer van afval om in zee te worden gestort	481
3. Het verbranden van afvalstoffen op zee: de evolutie naar een verbrandingsverbod voor industrieel afval	486
4. Storten en verbranden op zee: Belgische gebruiksfuncties uit het verleden en heden ten dage en de tenuitvoerlegging van de internationale afspraken	491
4.1. Dumpen van industrieel afval	491
4.2. Afvalverbranding op zee	497
4.3. Dumpen van radioactief afval	500
4.4. Dumpen van baggerspecie	500
II. Verontreiniging afkomstig van offshore-installaties en offshore-pijpleidingen	508
1. Juridisch regime voor het oprichten van offshore-installaties en -pijpleidingen	508
1.1. Offshore-installaties en -pijpleidingen in de territoriale zee	508
1.2. Offshore-installaties op het continentaal plateau en in de exclusieve economische zone	509
1.3. Pippleidingen op het continentaal plateau en in de exclusieve economische zone	510
2. Juridisch regime voor het verwijderen van offshore-installaties en -pijpleidingen	511
2.1. In de territoriale zee	511
2.2. Op het continentaal plateau en in de exclusieve economische zone	512
2.3. De verplichting om het mariene milieu te beschermen en te behouden	514
2.4. De verwijderingsplicht in de nationale wetgeving van de Noordzeelanden	514

2.5. De verwijderingsplicht volgens de bevoegde internationale organisatie (IMO): de "soft law" benadering . . .	516
2.5.1. De onvoorwaardelijke, volledige verwijdering in en nabij de erkende internationale scheepvaartroutes . . .	519
2.5.2. De voorwaardelijke volledige verwijdering	519
2.5.3. Technische voorwaarden voor het plaatsen van nieuwe installaties	520
3. Het verdragsrechtelijk regime bij het storten en verwijderen van offshore-installaties en -pijpleidingen	521
3.1. Het Verdrag van Londen	521
3.2. Het Verdrag van Oslo	521
3.3. Het storten van offshore-installaties volgens het Verdrag van Parijs (1992)	523
3.4. De Brent Spar: aanzet tot een gewijzigde statenpraktijk ?	526
III. Verontreiniging van de Noordzee afkomstig van het vasteland	531
1. Inleiding	531
2. De Verdragen van Parijs (1974-1992)	534
2.1 Geografisch en materieel toepassingsgebied	536
2.1.1. Mariene wateren van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan	536
2.1.2. Verontreiniging afkomstig van het vasteland	536
2.2. De Commissie van Parijs (PARCOM)	537
2.2.1. Bevoegdheid	537
2.2.2. De besluitvorming van PARCOM	539
2.2.3. Bevoegdheidsconflicten en wisselwerking tussen PARCOM en de EG	542
2.2.4. De wisselwerking tussen de Noordzeeverklaringen en PARCOM	545
2.3. De basisregels bij de bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging: de stoffenbenadering en de afvalstroom/industriële sectorenbenadering	548
2.3.1. Het voorkomen, beperken en uitschakelen van mariene verontreiniging door een stoffenbenadering (Verdrag van Parijs, 1974)	548
2.3.2. De stoffenbenadering in de Europese kaderrichtlijn 76/464/EEG ter bescherming van het aquatisch milieu	550
2.3.2.1. Kwiklozingen	556
2.3.2.2. Cadmiumlozingen	557
2.3.2.3. Hexacyclohexaan	558
2.3.2.4. De Richtlijnen 86/280/EEG - 88/347/EEG - 90/415/EEG	558
2.3.3. De afvalstroombenadering en industriële sectorenbenadering bij PARCOM	560
2.3.3.1. De beste beschikbare technieken bij lozingen van puntbronnen	563
2.3.3.2. De beste milieuveilige handelswijze bij diffuse bronnen	567
2.3.3.4. De stofstroombenadering op basis van tijdsgebonden emissiesreducties (waaronder verbodsbepalingen om nog verder te lozen)	568
2.3.4. Productmaatregelen	570
2.4. De door PARCOM genomen maatregelen	574
2.4.1. Aldrin, dieldrin en endrin	574
2.4.2. Kwik en kwikverbindingen	574
2.4.2.1. Lozingen door de chlooralkali-industrie	575
2.4.2.2. Lozingen door andere dan chlooralkalibedrijven	577
2.4.2.3. Andere kwiklozingen	579
2.4.3. Cadmium	581
2.4.4. Hexachloorcyclohexaan (HCH)	583
2.4.5. PCB's en PCT's	584
2.4.6. Persistente, synthetische stoffen die kunnen drijven, zweven of zinken	587
2.4.7. Van minerale olie afgeleide persistente oliën en koolwaterstoffen	588
2.4.7.1. Emissies door offshore olie-installaties	588
2.4.7.2. Het beheer van productiewater van de offshore olie- en gasinstallaties	589
2.4.7.3. Emissies door olieraffinaderijen	589
2.4.8. Afval van de titaandioxide industrie	589
2.4.9. Organotinverbindingen	591
2.4.10. Nutriënten	592

2.4.11. Radioactieve stoffen	592
2.4.12. Korte keten gechlorideerde paraffinen	594
2.4.13. Nonylfenolethoxylaten	594
2.4.14. Kationische detergents in wasverzachters	594
2.4.15. De industriële sectorenbenadering en de beste beschikbare technieken	594
2.4.15.1. De secundaire ijzer- en staalfabrieken	594
2.4.15.2. De primaire ijzer- en staalindustrie	595
2.4.15.3. De aluminiumindustrie	596
2.4.15.4. De non-ferro metaalindustrie	596
2.4.15.5. De papier- en pulpindustrie	597
2.4.15.6. De galvanisatie-industrie	598
2.4.15.7. De farmaceutische industrie	598
2.4.15.8. De textielveredelingsindustrie	599
2.4.15.7. De organische chemische industrie	599
2.5. Richtlijnen van de Europese Gemeenschap waarin waterkwaliteitsdoelstellingen (immissienormen) worden opgenomen voor mariene wateren	599
2.5.1. De kwaliteit van het zwemwater	599
2.5.2. De kwaliteit van het schelpdierwater	601
2.6. Richtlijnen van de Europese Gemeenschap ten aanzien van nutriënten waarvan de lozingen ervan een invloed hebben op het mariene milieu	602
2.6.1. Nutriëntenverontreiniging door huishoudens: de zuivering van afvalwater	604
2.6.1.1. Het opvangen van afvalwater	605
2.6.1.2. Het zuiveren van afvalwater	605
2.6.1.3. Lozingsvergunningen	607
2.6.1.4. Waterzuiveringsprogramma's	608
2.6.1.5. Het overleg bij grensoverschrijdende nutriëntenverontreiniging	608
2.6.2. Nitratenverontreiniging afkomstig van de landbouw	608
2.6.2.1. Het aanduiden van kwetsbare zones door de lidstaten	609
2.6.2.2. Code van goede landbouwpraktijken voor alle wateren	610
2.6.2.3. Actieprogramma's voor kwetsbare zones	611
2.6.2.4. Verslag aan de Commissie	611
3. De tenuitvoerlegging door België van de internationale afspraken/verplichtingen	612
3.1. De prioritaire stoffen uit de Derde Noordzeeverklaring (1990)	612
3.2. Nutriënten	617
3.3. De stoffenbenadering	617
3.4. Industriële sectorenbenaderingen en de beste beschikbare technieken (BAT/BBT)	618
3.5. De beste/meest milieuveilige handelswijzen (BEP/MMH)	619
IV. Verontreiniging veroorzaakt door de scheepvaart	621
1. Inleiding	621
2. De Internationale Maritieme Organisatie en het totstandkomen van universele scheepvaartreglementering ter beperking en voorkoming van verontreiniging	627
2.1. De Internationale Maritieme Organisatie: de bevoegde organisatie bij uitstek	627
2.2. Het lidmaatschap bij de IMO en de spanningsvelden bij de besluitvorming	630
2.3. De IMO- regelgeving	634
3. De verdragen ter voorkoming en beperking van verontreiniging van het mariene milieu	637
3.1. Het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL 73/78)	637
3.1.1. Toepassingsgebied van de MARPOL- regelgeving	641
3.1.1.1. Schepen	641
3.1.1.2. Lozen van schadelijke stoffen	641
3.1.1.3. Platformen	642
3.1.1.4. Schepen van verdragspartijen en schepen van niet-verdragspartijen	643
3.2. Het Internationaal Verdrag inzake de veiligheid van mensenlevens op zee (SOLAS 1974/78)	645

3.2.1. Het SOLAS-Verdrag (SOLAS 74)	646
3.2.2. Het SOLAS Protocol (Protocol 78)	649
3.3. Het Internationaal Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, brevettering en wacht- dienst (STCW 1978)	650
3.4 Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee (COLREG 1972)	652
4. De dynamische kenmerken van de IMO- regelgeving	653
4.1. De niet-voorkeursbehandeling in IMO- verdragen en de vorming van gewoonterecht	654
4.2. Resoluties en codes	657
4.2.1. De expliciete verwijzing in verdragen	659
4.2.2. De impliciete verwijzing naar een resolutie in een verdrag	663
4.2.3. De expliciete verwijzing naar richtlijnen in een Code opgenomen in een verdrag	664
4.2.4. IMO-resoluties en de vorming van gewoonterecht	666
4.2.4.1. Niet-bindende IMO-codes	667
4.2.4.2. IMO- richtlijnen en aanbevelingen	669
4.2.5. De IMO-resoluties en de betekenis van de "consensus-aanvaarding"	670
4.3. De stilzwijgende aanvaardingsprocedure ("tacit acceptance procedure") bij amendementen op de bestaande bijlagen en bijvoegsels van IMO- verdragen en de "opting out" clause bij het van kracht worden van deze amende- menten	671
4.4. De aangepaste expliciete aanvaarding door een Conferentie van de verdragspartijen en de hybride soepele aanvaarding voor amendementen die het voorwerp uitmaken van de expliciete aanvaarding	674
5. De veroudering van de wereldvloot en de rol van de IMO- regelgeving: "de grootvader clause"	675
6. Meldingsverplichtingen van de verdragspartijen aan de IMO	678
7. Het afkondigen en afdwingen van wetgeving door de vlaggenstaat	681
7.1. De vlag of registratie van het schip als aanknopingspunt voor de rechtsbevoegdheid van de vlaggenstaat ...	681
7.1.1. Het belang van de vlag	681
7.1.2. De specifieke problemen bij de vlagjurisdictie en de gevolgen voor de veiligheid van het schip en de veront- reiniging van het mariene milieu	683
7.2. De algemene verplichting van de vlaggenstaat om mariene verontreiniging te voorkomen: afbakening van de "algemeen aanvaarde" regels en normen en de "van toepassing zijnde" regels en normen uit het Zeerechtverdrag	687
7.3. Het opleggen van bemannings-, constructie- en technische uitrustingsvoorwaarden aan het schip ter verminde- ring en voorkoming van mariene verontreiniging	693
7.3.1 De internationaal aanvaarde bemanningsvoorschriften met betrekking tot het voorkomen en beperken van verontreiniging: het STCW- Verdrag 1978	695
7.3.1.1. Het STCW- Verdrag 1978	695
7.3.1.2. Een Europees gecoördineerde en geharmoniseerde tenuitvoerlegging van het STCW- Verdrag 1978 door Richtlijn 94/85/EG	697
7.3.2. De internationaal aanvaarde technische verplichtingen inzake de bouw en de uitrusting van het schip ter voorkoming en beperking van olieverontreiniging: MARPOL 73/78 en SOLAS 74/78	700
7.3.2.1. Inleiding	700
7.3.2.2. De ruwe olie wasmethode, de gescheiden ballasttanks, het inerte gassysteem en de dubbele romp	700
7.3.2.3. Bouw- en uitrustingsverplichtingen voor olietankschepen	704
7.3.2.3.1. Nieuwe olietankschepen	704
7.3.2.3.2. Oude olietankschepen	707
7.3.2.3.3. Nieuwe en oude olietankschepen	709
7.3.2.3.4. De dubbele romp en de verhoogde inspecties bij olietankschepen	711
7.3.2.3.5. Het stimuleren van het gebruik van gescheiden ballasttanks en dubbele rompen bij olietankschepen ..	714
7.3.2.4. Bouw- en uitrustingsverplichtingen voor niet-olietankschepen	715
7.3.2.5. Bouw- en uitrustingsverplichtingen bij het vervoer van schadelijke vloeistoffen in bulk	717
7.4. De technische onderzoeken van het schip en de verplichte certificaten en de documenten aan boord van het schip ter voorkoming en vermindering van verontreiniging	719
7.4.1. MARPOL-, OILPOL- of gelijkwaardige certificaten	721
7.4.2. Ongeldige certificaten	723

7.4.3. De technische onderzoeken en tussentijdse inspecties van het schip ter voorkoming van verontreiniging	724
7.4.3.1. MARPOL- onderzoeken bij olietankschepen en andere schepen	726
7.4.3.2. MARPOL- onderzoeken bij chemicaliëntankers	727
7.4.3.3. Onderzoeken ter voorkoming van sanitaire lozingen	728
7.4.4. De rol van classificatiemaatschappijen bij de scheepsonderzoeken	729
7.4.4.1. De IMO- resoluties over de rol van classificatiemaatschappijen	729
7.4.4.2. De uniforme Europese controle op de inspectie- of classificatiemaatschappijen	730
7.4.5. Administratieve verplichtingen voor het schip	732
7.4.5.1. Het bijhouden van een oliejournaal, een ladingjournaal en een P & A Manual	732
7.4.5.2. Noodplannen ingeval van een olieverontreiniging tengevolge van een voorval op het schip	734
7.4.5.3. De ISM Code en het certificaat van veilig beheer (" <i>Safety Management Certificate</i> ")	735
7.4.5.3.1. De " <i>International Code for the Safe Management and Operation of Ships</i> " (ISM Code): naar een bedrijfsinterne veiligheids- en milieuzorg op het schip	735
7.4.5.3.2. Doelstelling, documenten en certificaten	737
7.4.5.4. Een boekhouding over de verwijdering van huishoudelijk afval aan boord van schepen en afvalverwijderingsplannen	739
7.5. De lozingsvoorwaarden voor schepen: de verbodsbepalingen en de specifieke uitzonderingen op het lozingsverbod	740
7.5.1. De bijzondere gebieden (" <i>special areas</i> ") onder het MARPOL- Verdrag	740
7.5.2. Verontreiniging door olielozingen	741
7.5.2.1. Olielozingen in bijzondere gebieden	743
7.5.2.2. Olielozingen in de overige zeegebieden, waaronder de Noordzee	743
7.5.3. Lozingen van schadelijke vloeistoffen vervoerd in bulk	747
7.5.3.1. Schadelijke vloeistoffen	748
7.5.3.1.1. Schadelijke vloeistoffen uit de lijst, toegevoegd aan Bijlage II	748
7.5.3.1.2. Schadelijke vloeistoffen niet opgenomen in de lijst, toegevoegd aan Bijlage II.	749
7.5.3.2. Lozingsverplichtingen bij schadelijke vloeistoffen in bulk	749
7.5.3.2.1. Lozingen in bijzondere gebieden	749
7.5.3.2.2. Lozingen in de overige zeegebieden, waaronder de Noordzee	751
7.5.4. Verontreiniging door schadelijke stoffen in verpakte vorm	754
7.5.4.1. Toepassing	754
7.5.4.2. Vervoersvoorwaarden	755
7.5.5. Verontreiniging door sanitair scheepsafval	757
7.5.5.1. Toepassing	757
7.5.5.2. Lozingsbepalingen	758
7.5.5.3. Het lozingsverbod voor sanitair scheepsafval in de Baltische Zee	758
7.5.6. Verontreiniging door scheepsvuilnis	760
7.5.6.1. Toepassing	760
7.5.6.2. Lozingen in bijzondere gebieden, waaronder de Noordzee	762
7.5.6.3. Lozingen in de overige zeegebieden	762
7.5.6.4. Bijkomende uitrustingsverplichtingen voor het schip	763
7.5.7. Gemeenschappelijke uitzonderingen op de verboden lozingen	765
7.5.7.1. De veiligheid van het schip en het redden van mensenlevens	765
7.5.7.2. Onvoorziene schade aan het schip of de uitrusting	766
7.5.7.3. Het bestrijden van verontreiniging	767
7.6. Nieuwe ontwikkelingen binnen de MARPOL- regelgeving	767
7.6.1. Luchtverontreiniging afkomstig van schepen	767
7.6.1.1. Evolutie van de initiatieven binnen de IMO	767
7.6.1.2. Het probleem van het zwavelgehalte in scheepsbrandstof	770
7.6.1.3. Initiatieven van de Baltische Zeelanden	773
7.6.1.4. Initiatieven door de Noordzeelanden	774
7.6.2. Vreemde organismen in de kustwateren en ecosystemen	776
7.6.3. Het gebruik van tributyltin in scheepsverf	780
7.7. Het bestraffen van verdragsovertredingen door de vlaggenstaat	782
7.7.1. De verplichting tot het strafbaar stellen van verdragsovertredingen	783
7.7.2. De meldingsverplichting van een lozingsovertreding door het schip aan de kuststaat en de kennisgeving ervan aan de vlaggenstaat	784

7.7.3. De onderzoeksverplichtingen voor de vlaggenstaat	784
7.7.3.1. Bij gebrek aan rechtsmacht of toezicht op het schip	784
7.7.3.2. Bij ongevallen op zee	785
7.7.3.3. Bij lozingsovertredingen	785
7.7.4. Het melden van de strafmaatregelen aan de staat die de schending heeft opgeworpen en aan de IMO	786
7.7.5. Het probleem van het bewijsmateriaal bij de bestraffing van lozingsovertredingen door de vlaggenstaat ..	787
8. Het afkondigen en afdwingen van wetgeving door de havenstaat, met bijzondere aandacht voor de Europese statenpraktijk inzake havenstaatcontroles	791
8.1. Inleiding	791
8.2. De rechtsbevoegdheid van de havenstaat ten aanzien van vreemde koopvaardij schepen in het internationaal recht	792
8.2.1. Inleiding	792
8.2.2. Het regelen van de toegang tot de havens	794
8.2.2.1. Het weigeren van toegang	794
8.2.2.2. Het discriminatieverbod naargelang de vlag bij het weigeren van toegang tot de havens	799
8.2.3. Het opleggen van voorwaarden aan schepen om de haven te mogen aanlopen	803
8.2.3.1. Unilaterale voorwaarden	803
8.2.3.2. Regionale voorwaarden	806
8.2.3.3. Het opleggen van constructie-, uitrustings- of bemanningsvereisten aan vreemde schepen, als voorwaarde om de havens te mogen aanlopen	810
8.2.3.3.1. Unilateraal	810
8.2.3.3.2. Regionale eisen in Europa	820
8.2.4. Het aanbieden van een veilige haven aan schepen in nood	822
8.2.5. Het vrijwillig verblijven van een vreemd schip in een haven, als voorwaarde voor het uitoefen van jurisdictie door de havenstaat	826
8.2.6. De havenstaatcontroles bij vreemde schepen	833
8.2.6.1. Rechtsbasis in de IMO-verdragen	833
8.2.6.2. Te controleren schepen: verdragsschepen en niet-verdragsschepen	835
8.2.6.3. De initiatieven voor havenstaatcontroles	836
8.2.6.4. Voorwerp en procedures van de havenstaatcontroles	837
8.2.6.5. De bijzondere aandachtspunten bij de controles	839
8.2.6.5.1. Controle op de maritieme veiligheid, de structuur en de uitrusting van vreemde schepen	839
8.2.6.5.2. Controle op lozingsovertredingen en de lozingsvoorwaarden in navolging op MARPOL 73/78	839
8.2.6.5.3. De controle op de operationele werking van het schip	840
8.2.7. Het bestraffen van verdragsovertredingen door de havenstaat	843
8.2.7.1. Het verbod de haven te verlaten of het detentierecht van de havenstaat	843
8.2.7.2. De garanties voor het schip bij onnodige vertragingen of aanhoudingen	845
8.2.7.3. De strafrechtelijke vervolging bij een lozingsovertreding	846
8.3. De havenstaatpraktijk van de Noordzeelanden en andere Europese landen ter voorkoming van mariene verontreiniging door de scheepvaart	850
8.3.1. Historiek en situering	850
8.3.2. De organisatiestructuur van het MOU van Parijs	853
8.3.3. De havenstaatcontrole onder het MOU van Parijs en de Europese Havenstaatrichtlijn	857
8.3.3.1. Doelstelling van de havenstaatcontroles: de naleving van internationale verdragen door schepen controleren en afdwingen	857
8.3.3.2. Het toepassingsgebied	859
8.3.3.2.1. Vreemde koopvaardij schepen	859
8.3.3.2.2. In de havens en aan offshore installaties	860
8.3.3.2.3. Verdragsschepen en niet-verdragsschepen	861
8.3.3.2.4. Schepen van minder dan 500 brutoton	862
8.3.3.3. De kwantitatieve en kwalitatieve inspectieverplichtingen van de havenstaten en de on-line uitwisseling van de inspectiegegevens	863
8.3.3.3.1. Kwantitatieve inspectieverplichtingen	863
8.3.3.3.2. Kwalitatieve inspectieverplichtingen	865
8.3.3.3.3. De zesmaandelijke inspectievrijstelling	867
8.3.3.3.4. De onderlinge uitwisseling van de inspectieresultaten	868

8.3.3.4. De identificatie van de potentiële substandaardschepen en -vlaggen	869
8.3.3.4.1. Prioritaire schepen	869
8.3.3.4.2. Prioritaire vlaggen	871
8.3.3.4.3. Optimalisering bij identificatie van substandaardschepen	873
8.3.3.5. De verschillende inspectiemogelijkheden onder het Memorandum en de Havenstaatrichtlijn	876
8.3.3.5.1. De gewone inspectie	876
8.3.3.5.2. De gedetailleerde inspectie	876
8.3.3.5.3. De uitgebreide inspectie	879
8.3.3.5.4. De inspectie naar operationele tekortkomingen	879
8.3.3.5.5. Het inspectieverslag	880
8.3.3.6. Afdwingingsmiddelen om de internationale verplichtingen door schepen te doen naleven ("Compliance control")	881
8.3.3.6.1. Het vasthouden van de schepen in de haven en het onderbreken van de laad- en losoperaties, als ultiem afdwingingsmiddel	881
8.3.3.6.2. Het verrekenen van de inspectiekosten op het schip bij vasthoudingen	886
8.3.3.6.3. Het publiceren van de identificatiegegevens van de vastgehouden schepen (substandaardschepen)	887
8.3.4. De inspectieresultaten onder het MOU	888
8.3.4.1. Praktijk en evolutie	888
8.3.4.2. Inbreuken op het MARPOL- Verdrag	893
8.3.4.3. MOU-statistieken, de identificatie van substandaardvlaggen en de interpretatieproblemen	894
8.3.5. Naar een universele havenstaatcontrole ?	899
8.4. Ontvangstinstallaties in de havens: de MARPOL- verplichtingen en de Europese statenpraktijk	902
8.4.1. De MARPOL- verplichtingen	902
8.4.1.1. Ontvangstinstallaties voor olie	902
8.4.1.1.1. In bijzondere gebieden	902
8.4.1.1.2. Buiten bijzondere gebieden	903
8.4.1.2. Ontvangstinstallaties voor schadelijke vloeistoffen	904
8.4.1.3. Ontvangstinrichtingen voor sanitair afval	905
8.4.1.4. Ontvangstinrichtingen voor scheepsvuilnis	906
8.4.1.5. Verduidelijkingen bij de MARPOL- ontvangstverplichtingen	906
8.4.2. De afvalproductie op schepen	909
8.4.3. De Europese statenpraktijk bij het ter beschikking stellen van ontvangstinstallaties in de havens	910
8.4.3.1. Ontvangstinrichtingen in de Baltische zeehavens	911
8.4.3.1.1. De vergoedingen voor de afgifte van MARPOL- afvalstoffen	911
8.4.3.1.2. Het Duitse proefproject voor de kosteloze ontvangst van MARPOL- stoffen	913
8.4.3.1.3. Gemeenschappelijke kenmerken en verschillen bij de afgifte van MARPOL- afvalstoffen	915
8.4.3.2. Ontvangstinrichtingen in de Noordzeehavens	916
8.4.4. Het dilemma over de wijze van kostenaanrekening voor de ontvangst van scheepsafval en het stimuleren van de afgifte door schepen	918
8.4.5. Het afdwingen van de afgifteverplichting door de havenstaten door middel van controles op de afgifte	921
9. Het afkondigen en afdwingen van wetgeving door de kuststaat ten aanzien van vreemde koopvaardijsschepen	923
9.1. Inleiding	923
9.2. Het uitvaardigen van lozingsnormen door de kuststaat	924
9.2.1. Ten aanzien van vreemde koopvaardijsschepen in de territoriale zee	924
9.2.2. Ten aanzien van vreemde koopvaardijsschepen in internationale zeestraten	928
9.2.3. Ten aanzien van schepen in de exclusieve economische zone	929
9.3. Het opsporen van lozingsovertredingen door de kuststaat	930
9.3.1. Door middel van verplichte meldingen voor het schip aan de dichtstbijzijnde kuststaat	930
9.3.1.1. Verdragsbasis	930
9.3.1.2. Wanneer en hoe melden ?	933
9.3.1.3. Aan wie melden ?	934
9.3.1.4. Scheepsmeldingen in de praktijk	935
9.3.2. Door havenstaatcontroles	935
9.3.3. Door gecoördineerd luchttoezicht	936
9.3.3.1. Over de Noordzee (het Akkoord van Bonn 1983)	936
9.3.3.2. De statenpraktijk bij luchttoezicht in de Noordzee en de Baltische Zee	940

9.3.3.3. De efficiëntie van het luchttoezicht	943
9.3.3.4. Geschatte hoeveelheid geloosde olie in de Noordzee	946
9.4. Het verzamelen van bewijsmateriaal bij lozingsovertredingen door het onderzoek aan boord van schepen op zee en het instellen van een rechtsvervolgning	947
9.4.1. Het verzamelen van bewijsmateriaal	950
9.4.2. Inspecties aan boord van schepen op zee	952
9.4.2.1. In de territoriale zee	952
9.4.2.2. Lozingsovertredingen en het recht van doorvaart in internationale zeestraten	959
9.4.2.3. In de exclusieve economische zone	962
9.4.3. Garanties voor het schip bij inspecties en vasthoudingen op zee	967
9.5. Het bestraffen van de lozingsovertreding	968
9.5.1. De strafmaat	970
9.5.2. Minnelijke schikkingen	972
10. Het instellen van beschermde mariene gebieden op zee	973
10.1. Situering van beschermde mariene gebieden in het internationaal recht	974
10.2. Bijzondere gebieden onder het MARPOL- Verdrag	977
10.3. Bijzondere gevoelige zeegebieden	980
10.4. Het Zeerechtverdrag van 1982 en het instellen van gebieden waarvoor bijzondere verplichte maatregelen gelden ter voorkoming van verontreiniging door schepen	984
11. Het gebruik van scheepsrouteringsmaatregelen ter bescherming van het mariene milieu	987
11.1. Verkeersscheidingsstelsels en andere routingssystemen: begripsverduidelijkingen en toepassingen in de Noordzee	988
11.2. Het instellen van verkeersscheidingsstelsels en routingssystemen	993
11.2.1. In de territoriale zee	995
11.2.2. In internationale zeestraten	998
11.2.3. In exclusieve economische zones	1000
11.3. De controle op routingssystemen door scheepsverkeersdiensten ("Vessel Traffic Services" of VTS), het opvragen van informatie aan schepen ("ship reporting") en de automatische scheepspositionering ("transponders")	1101
11.3.1. Verplichte scheepsmeldingssystemen	1005
11.3.2. Verplichte scheepsverkeersdiensten (VTS)	1012
11.3.3. Automatische scheepspositionering	1014
12. Conclusies	1016
12.1. Het internationaal beleid ter voorkoming en vermindering van verontreiniging door de scheepvaart	1016
12.1.1. De Internationale Maritieme Organisatie	1016
12.1.2. De verplichtingen van vlaggenstaten	1017
12.1.3. Het optreden van havenstaten	1020
12.1.4. De kuststaatbevoegdheden	1024
12.2. Het Belgische scheepvaartbeleid ten aanzien van verontreiniging veroorzaakt door de scheepvaart en enkele knelpunten	1026
12.2.1. Korte schets van het Belgische scheepvaartbeleid	1026
12.2.2. Overige knelpunten	1030
HOOFDSTUK 8. NATUURBEHOUD (An Cliquet)	1031
1. Natuurwaarden aan de Belgische kust	1031
1.1. Begripsverduidelijking	1031
1.2. Mariene habitats	1033
1.2.1. Mariene habitats in de Noordzee	1033
1.2.2. Mariene habitats in België	1034
1.3. Soorten	1038
1.3.1. Noordzee	1038
1.3.2. België	1042

2. Internationale regelgeving inzake natuurbehoud	1044
2.1. Gebiedsbescherming	1044
2.1.1. Mariene gebiedsbescherming	1044
2.1.1.1. Zeerechtverdragen	1045
2.1.1.2. Gebiedsbeschermende maatregelen inzake de scheepvaart	1048
2.1.1.3. Agenda 21	1049
2.1.1.4. Noordzeeverklaringen	1050
2.1.2. Landbeschermingsinstrumenten	1054
2.1.2.1. Het Verdrag inzake biologische diversiteit	1054
2.1.2.2. Het Verdrag inzake de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van de wereld	1057
2.1.2.3. Het Ramsar-Verdrag	1059
2.1.2.4. Het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten	1064
2.1.2.5. Het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa	1065
2.1.2.6. Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand	1066
2.1.2.7. Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora	1069
2.1.2.8. Benelux-Overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming	1074
2.2. Soortenbescherming	1075
2.2.1. Soortenbeschermingsmaatregelen met algemene draagwijdte	1076
2.2.1.1. Het Verdrag inzake de biologische diversiteit	1076
2.2.1.2. Het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten	1078
2.2.1.3. Het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa	1081
2.2.1.4. Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora	1083
2.2.1.5. Noordzeeverklaringen	1085
2.2.2. Bescherming van zeezoogdieren	1087
2.2.3. Bescherming van vogels	1100
2.2.4. Handel in wilde soorten	1103
3. Nationale regelgeving	1111
3.1. Nationale wetgeving inzake gebiedsbescherming	1111
3.1.1. Mariene gebiedsbescherming	1111
3.1.2. Gebiedsbescherming op het land	1117
3.2. Nationale wetgeving inzake soortenbescherming	1129
3.2.1. Algemeen	1129
3.2.2. Nationale wetgeving inzake de bescherming van zeezoogdieren	1130
3.2.3. Nationale wetgeving inzake vogelbescherming	1133
3.2.4. Nationale wetgeving inzake handel in bedreigde diersoorten	1137
4. Beleidsprioriteiten en knelpunten inzake natuurbehoud	1139
5. Opties en voorstellen inzake natuurbehoud	1148
HOOFDSTUK 9. MARIEN WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK (An Cliquet)	1150
1. Marien wetenschappelijk onderzoek door België	1150
2. Internationale regelgeving inzake marien wetenschappelijk onderzoek	1154
2.1. Verdragen	1154
2.2. ICES	1157
2.3. OSPARCOM	1159
2.4. Bepalingen in de Noordzeeverklaringen	1160
2.5. EG- regelingen inzake wetenschappelijk onderzoek	1163
HOOFDSTUK 10. ANDERE GEBRUIKEN (An Cliquet)	1167
1. Militaire activiteiten	1167

1.1. Militaire activiteiten door België	1167
1.2. Internationale reglementering met betrekking tot militaire activiteiten op zee	1172
2. Onderzeese kabels en pijpleidingen	1174
2.1. Onderzeese kabels en pijpleidingen in het Belgisch continentaal plat	1174
2.2. Internationale reglementering inzake het leggen van onderzeese kabels en pijpleidingen	1175
3. Landaanwinning	1178

DEEL III: RECHTSVERGELIJKENDE STUDIE MET HET NOORDZEEBELEID VAN ENKELE BUURLANDEN (An Cliquet)

HOOFDSTUK 1. NOORDZEEBELEID IN GROOT-BRITTANNIE

1181

1. Gebruiksfuncties	1182
2. Bevoegdheden	1183
2.1. Bevoegdheden in de kustzone: structuur	1183
2.2. Bevoegdheden over mariene rechtsgebieden	1185
3. Regelgeving ten aanzien van de bescherming van het mariene milieu	1186
3.1. Regelgeving inzake verontreiniging van het mariene milieu	1186
3.2. Regelgeving inzake natuurbehoud	1190
3.3. Regelgeving inzake visserij	1193
4. Besluit ten aanzien van het Brits beleid inzake Noordzeebescherming	1194

HOOFDSTUK 2. NOORDZEEBELEID IN NEDERLAND

1196

1. Gebruiksfuncties	1196
2. Bevoegdheden	1201
2.1. Bevoegdheden in de kustzone: structuur	1201
2.2. Bevoegdheden over mariene rechtsgebieden	1204
3. Regelgeving in Nederland ten aanzien van de bescherming van het mariene milieu	1205
3.1. Regelgeving inzake verontreiniging	1205
3.2. Regelgeving inzake natuurbehoud	1208
3.3. Regelgeving inzake visserij	1209
3.4. Beleidsmaatregelen ten aanzien van de Noordzee	1209
4. Besluit ten aanzien van het Noordzeebeleid in Nederland	1215

HOOFDSTUK 3. NOORDZEEBELEID IN FRANKRIJK

1217

1. Gebruiksfuncties	1217
2. Bevoegdheden	1218
2.1. Bevoegdheden voor de kustzone: structuur	1218
2.2. Bevoegdheden over de kustzone: mariene rechtsgebieden	1224
3. Regelgeving in Frankrijk ten aanzien van de bescherming van het mariene milieu	1224
3.1. Wetgeving inzake verontreiniging	1125
3.2. Wetgeving inzake natuurbehoud	1228
3.3. Wetgeving inzake visserij	1231

4. Besluit ten aanzien van het Noordzeebeleid in Frankrijk	1232
HOOFDSTUK 4. NOORDZEEBELEID IN DUITSLAND	1234
1. Gebruiksfuncties	1234
2. Bevoegdheden	1235
2.1. Bevoegdheden in Duitsland ten aanzien van de Noordzee	1235
2.2. Bevoegdheid over mariene rechtsgebieden	1237
3. Wetgeving in Duitsland van belang voor de Noordzee	1238
3.1. Verontreiniging afkomstig van het vasteland	1239
3.2. Wetgeving inzake natuurbehoud	1241
3.3. Economische effecten van milieumaatregelen	1242
HOOFDSTUK 5. ALGEMEEN BESLUIT BIJ HET NOORDZEEBELEID VAN ENKELE BUURLAN- DEN	1243
DEEL IV: ALGEMEEN BESLUIT (Frank Maes/An Cliquet)	1246

Bibliografie

Bijlage: kaarten inzake gebruiksfuncties (Instituut voor Natuurbehoud)

LIJST VAN DE GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AFDI	Annuaire Français de Droit International
AJIL	American Journal of International Law
ASDI	Annuaire Suisse de Droit International
AV	Archiv des Völkerrechts
BAT	Best Available Technology/Techniques
BBT	Beste Beschikbare Technieken
BEP	Best Environmental Practice
BMH	Beste Milieuveilige Handelswijze
BMM	Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee en Schelde estuarium
BMZS	Bestuur Maritieme Zaken en Scheepvaart
BRT	bruto registerton
BT	bruto ton
BTIR	Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht
BYIL	British Yearbook of International Law
CBT	Clean Ballasttanks
CLC	Civil Liability Convention (1969)
COW	Crude Oil Washing
COLREG	International Convention for the Collision Regulations
CP	continentaal plateau
CYIL	Canadian Yearbook of International Law
DMF	Droit Maritime Français
DWR	Dead Weight Ton
Ecologie LQ	Ecologie Law Quarterly
EEZ	exclusieve economische zone
EG	Europese Gemeenschap
EPL	Environmental Policy and Law
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
ETL	European Transport Law
EU	Europese unie
Geo.Int'l Envtl.L.Rev.	Georgetown International Environmental Law Review
GESAMP	Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution
GYIL	German Yearbook of International Law
HELCOM	Helsinki Commission
ICJ	International Court of Justice
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
ICS	International Chamber of Shipping
IJECL	International Journal of Estuarine and Coastal Law
(T)IJMCL	The International Journal of Marine and Coastal Law
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
IMO	International Maritime Organization
INTERTANKO	International Association of Independent Tanker Owners
IO	International Organization
ISL	Institute of Shipping Economics and Logistics
ITOPF	International Tanker Owners Pollution Federation
IUCN	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources
JMLC	Journal of Maritime Law and Commerce
LDC	Londen Dumping Convention
LEG	Legal Committee (IMO)
LMCLQ	Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly

Lijst afkortingen

LNTS	League of Nations Treaty Series
LOT	Load on Top
MARPOL 78/78	International Convention for the Prevention of Pollution from ships, as amended by the 1978 Protocol
MEPC	Marine Environment Protection Committee (IMO)
MMC	Proceedings of the Ministerial Meeting of the Oslo and Paris Commissions (Paris, September 1992)
MOU	Memorandum of Understanding on Port State Control
MP	Marine Policy
MPB	Marine Pollution Bulletin
MSC	Maritime Safety Committee
MSY	Maximum Sustainable Yield
NAV	Sub-Committee on Safety of Navigation (IMO)
NILR	Netherlands International Law Review
NILOS	Netherlands Institute for the Law of the Sea
NSC Progress Report/ NSCPR1995	North Sea Conference Progress Report (1995)
NSQSR 1993	North Sea Quality Status Report 1993
NSTF News	North Sea Task Force News
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
ODIL	Ocean Development and International Law
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OILPOL	International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil (1954)
OPA 90	Oil Pollution Act 1990 (US)
OSCOM	Oslo Commission
OSPAR	Oslo & Paris Commission
OSPAREV	OSPAR Revision (onderhandelingsdocumenten Verdrag van Parijs 1992)
PARCOM	Paris Commission
PCIJ	Permanent Court of International Justice
PP	Precautionary Principle
PPP	Polluter Pays Principle
Proc. Am. So. Int'l	Proceedings of the American Society of International Law
PSC	Port State Control
QSNS 1987	Quality Status North Sea 1987
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International
RDP	Revue du droit Public
RO/RO	roll on roll off
SBT	Segregated Ballaststanks
SDLR	San Diego Law Review
SOLAS	International Convention for the Safety at Sea
STCW	International Convention on Standards for Training and Watchkeeping
TMA	Tijdschrift voor Milieuaansprakelijkheid
TMR	Tijdschrift voor Milieurecht
UN	United Nations
UNCLOS	United Nations Conference on the Law of the Sea
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNEP	United Nations Environment Programme
UNRIAA	United Nations Reports of International Arbitral Awards
UNTS	United Nations Treaty Series
VCP	Verdrag van Genève (1958) inzake het continentale plateau
VLCC	Very Large Crude Carrier
VTS	Vessel Traffic Service
VTZ	Verdrag van Genève (1958) inzake de territoriale zee
VVZ	Verdrag van Genève (1958) inzake de volle zee
Yb. Int'l Env.L.	Yearbook of International Environmental Law

Lijst afkortingen

YILC
ZAORV

Yearbook International Law Commission
Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht Und Völkerrecht

LIJST TABELLEN EN FIGUREN

Tabel 1: Samenvatting van de input van rivieren en directe input in de Noordzee (m.i.v. het Kanaal, Kattegat en Skagerrak) in 1990

Tabel 2: Schattingen van atmosferische input in de Noordzee in 1990

Tabel 3: Baggerspecie en geassocieerde contaminantenvracht (t) gedumpt in de Noordzee (m.i.v. het Kanaal, Kattegat en Skagerrak) in 1990

Tabel 4: Industrieel afval (t) gedumpt in de Noordzee door het Verenigd Koninkrijk in 1990

Tabel 5: Rioolslib (nat gewicht) gedumpt in de Noordzee (m.i.v. het Kanaal) door het Verenigd Koninkrijk in 1990

Tabel 6: Afvalverbranding op zee in 1990. Hoeveelheid (t) en geschatte emissies van organohalogenen (t) en metalen (kg)

Tabel 7: Risico's voor het mariene milieu veroorzaakt door de scheepvaart en de relevante IMO instrumenten.

Figuur 1: Relatie tussen de structuur van het nieuwe Verdrag van Parijs en de Technische Commissie Noordzee (MNZ)

Tabel 8: Visvangst in de Europese Unie (1990-1992)

Tabel 9: Visvangst in de Noordzee per land (1988)

Tabel 10: Indeling van de Belgische vissersvloot naar scheepsklasse

Tabel 11: Evolutie van de Belgische vissersvloot naar scheepsklassen (1991-1994)

Figuur 2: Evolutie Belgische vissersvloot (1950-1994)

Tabel 12: Evolutie nieuwbouw in de Belgische vissersvloot (1960-1993)

Tabel 13: Evolutie van de Belgische vissersvloot naar aantal vaartuigen, tonnenmaat en motorvermogen (1950-1995)

Tabel 14: Evolutie van de aanvoer van de zeevisserij in België (1950-1995)

Tabel 15: Aanvoer van vis in Belgische havens(1985-1994)

Tabel 16: Aanvoer van vis in buitenlandse havens(1986-1994)

Tabel 17: Aanvoer van vis volgens soort (1993-1994)

Tabel 18: Aanvoer en aanvoerwaarde van vis (1950-1994)

Tabel 19: Evolutie aanvoerwaarde in nominale en reële waarde (1950-1994)

Tabel 20: Evolutie van de gemiddelde prijzen (1950-1994)

Tabel 21: Aanvoer per visgrond

Lijst tabellen en figuren

- Tabel 22:** Personeel in de Belgische visserij per scheepsklasse (1994)
- Tabel 23:** Hoeveelheden ontgonnen zand door België (1976-1993)
- Tabel 24:** Hoeveelheden baggerwerken door België (1975-1994)
- Tabel 25:** Baggerhoeveelheden per site (in m³)(1975-1994)
- Tabel 26:** Hoeveelheid gebaggerd materiaal in de Westerschelde (1961-1922)
- Tabel 27:** Jaarlijkse baggervolumes in de Westerschelde en het Mondingsgebied
- Tabel 28:** Kostprijs baggerwerken (1993-94)
- Tabel 29:** Aantal binnengekomen zeeschepen in de Belgische havens (1980-1993)
- Tabel 30:** Bruto tonnage van de aangekomen zeeschepen in de Belgische havens(1980-1993)
- Tabel 31:** Lossingen en ladingen in de Belgische havens(1980-1993)
- Tabel 32:** Aantal binnengekomen en vertrokken zeeschepen en de aantallen geladen en geloste goederen en ingescheepte en ontscheepte passagiers in de Belgische havens (1990-1991)
- Tabel 33:** Binnengekomen zeeschepen volgens scheepstype (1991)
- Tabel 34:** Geloste en geladen goederen in hun verschillende verschijningsvorm in 1991
- Tabel 35:** Trafiek naar oorsprong van de goederen voor 1993
- Tabel 36:** Trafiek naar bestemming van de goederen voor 1993
- Tabel 37:** Pool-bestand van de Belgische zeelieden voor de periode 1985-1992
- Tabel 38:** Evolutie inzake het Belgisch kusttoerisme (1965-1992)
- Tabel 39:** Hoeveelheid en samenstelling van de door België gestorte afval in de Noordzee (1985-1988)
- Tabel 40:** Afvalverbranding op zee: hoeveelheid afval, land van oorsprong, gemiddeld aandeel per land in procenten via de haven van Antwerpen (1985-1987)
- Tabel 41:** Hoeveelheden afval verbrand op zee door België (1981-1989)
- Tabel 42:** Hoeveelheid gestort radioactief afval door België (1960-1982)
- Tabel 43:** Hoeveelheid gebaggerde specie gestort in de Noordzee en oorsprong (in kubieke meter): 1980-1989
- Tabel 44:** Hoeveelheid gebaggerde specie gestort in de Noordzee en oorsprong (in kubieke meter): 1989-1994
- Tabel 45:** Hoeveelheid gebaggerde specie in de Westerschelde (tussen de riviermonding en Antwerpen), hoeveelheid teruggestort in de Westerschelde en de hoeveelheid aan land gebracht: 1980-1988
- Tabel 46:** Hoeveelheden geloste baggerspecie door België (1980-1994)
- Tabel 47:** Schatting van verontreinigingssporen in door België geloste baggerspecie (1985-1993)
- Tabel 48:** Overzicht van de in de Noordzee gestorte baggerspecie afkomstig uit de Belgische kusthavens (1985-

Lijst tabellen en figuren

1994)

Tabel 49: Schatting over de verontreinigingssporen in de door België geloste baggerspecie in de Noordzee, afkomstig uit de havens (1985-1992)

Tabel 50: Risico's voor het mariene milieu veroorzaakt door de scheepvaart en de relevante IMO- instrumenten

Tabel 51: MARPOL, Bijlage I, technische voorschriften voor olietankers bij het vervoer van ruwe olie en petroleumproducten

Tabel 52: Maatregelen ter voorkoming van verontreiniging geïntroduceerd door het Protocol 1978 bij het SOLAS-Verdrag

Tabel 53: MARPOL, Bijlage I. Lozingsvoorwaarden oliehoudende mengsels

Tabel 54: MARPOL Bijlage II: lozingsvoorwaarden voor schadelijke vloeibare stoffen

Tabel 55: MARPOL, BIJLAGE V: Lozingsvoorwaarden scheepsvuilnis

Tabel 56: Overzicht van de minimale capaciteit van de afvalcontainers in relatie tot de grootte van het schip

Tabel 57: Acties ondernomen door verdragsstaten als vlaggenstaten (1983-1990)

Tabel 58: Weergave van het aantal uitgevoerde inspecties, het aantal geïnspecteerde schepen, het aantal daarbij betrokken vlaggenstaten en het inspectiegemiddelde uitgedrukt in procenten ten aanzien van het aantal individuele schepen (1988-1994)

Tabel 59 : Gebreken en vertragingen/vasthoudingen (1988-1994)

Tabel 60 : De gebrekenratio in verhouding tot het aantal inspecties en het aantal individuele schepen (1988-1994)

Tabel 61: Gebrekenratio bij geïnspecteerde schepen met gebreken en inspecties waarbij gebreken worden vastgesteld (in %) (1991-1994)

Tabel 62 : Meest voorkomende MARPOL 73/78, Bijlage I-gebreken (1988-1994)

Tabel 63 : De meest voorkomende MARPOL 73/78, Bijlage II- gebreken (1988-1994)

Tabel 64: Goedkope vlaggenstaten en de evolutie in het aantal geïnspecteerde schepen (1989-1994)

Tabel 65: Goedkope vlagschepen die de haven van Antwerpen zijn binnengelopen tijdens de periode 1991-1993

Tabel 66: Procentueel aandeel van de koopvaardijvloot van schepen van 1.000 BRT en meer onder goedkope vlag, waarvan de individuele schepen het voorwerp zijn geweest van een MOU-havenstaatcontrole in 1993.

Tabel 67: Verantwoordelijke voor de inning van de kosten en de vergoedingsstelsels voor afgifte van scheepsafval in de Baltische Zeelanden

Tabel 68 : Afgegeven hoeveelheden in Duitsland in 1989 (m³) en in 1991 (m³)

Tabel 69: Overzicht in detail van de luchttoezichtsinspanningen door Duitsland in de Baltische Zee van 1986 tot 1992

Tabel 70: Overzicht van de olielozingsvaststellingen in de Belgische Bonn-zone vanuit de lucht (1992- 1/5/1995)

Tabel 71: Acties ondernomen door verdragsstaten als haven- en kuststaten (1983-1990)

INLEIDING

In dit wetenschappelijk rapport worden de onderzoeksresultaten weergegeven die de uitvoering zijn van het project "Naar een toekomstig Belgisch beleid inzake de bescherming van de Noordzee. Sociale en economische gevolgen" in het kader van het Impulsprogramma Zeewetenschappen (Contract nr. MS/02/120), voor rekening van de Belgische Staat - Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden.

Het project bestond uit verschillende fasen. Een eerste fase was de identificatie van de gebruiksfuncties door België in de Noordzee. Deze inventarisatie was vereist om de belangen (zowel economische als ecologische) te kunnen inschatten. Door de belangrijke wisselwerking tussen de Noordzee en de aangrenzende kust, was het ook aangewezen om de gebruiksfuncties op het vasteland te bekijken. Een tweede belangrijk aspect in het onderzoek bestond uit het geven van een overzicht van het internationaal regelgevend kader inzake de bescherming van het mariene milieu, in casu de Noordzee. Vervolgens werd een analyse van het Belgisch Noordzeebeleid vooropgesteld. Dit impliceert een overzicht van de nationale/regionale wetgeving, de beleidsprioriteiten in België aangaande de Noordzee en de kustzone, de mate waarin uitvoering werd gegeven aan de internationale reglementering, de bevoegdheidsverdeling inzake het beheer van de Noordzee. Hierbij werd tevens een vergelijking met het Noordzeebeleid van een aantal buurlanden voorzien. Een laatste luik in het onderzoek was het geven van opties inzake het toekomstig beleid inzake het duurzaam beheer van de Noordzee en hierbij de sociale en economische gevolgen in te schatten.

Voor het project was een totale duur van 4 jaar voorzien, door twee voltijdse wetenschappelijke medewerkers (resp. voor 3 en 4 jaar). Door de reductie in de gevraagde middelen bij het toekennen van het project, werd de duur van het project oorspronkelijk teruggebracht op 3 jaar. Eén onderzoeker heeft het project na 1 jaar verlaten, zonder resultaten achter te laten. Door de onderzoekseenheid werd er uiteindelijk de voorkeur aan gegeven om de periode terug op 4 jaar te brengen, zij het met deeltijdse wetenschappelijke medewerkers.

De vooropgestelde doelstellingen van het project zijn grotendeels verwezenlijkt. Gelet op de omvang van het aangevangen project en de vermindering in personeel werd de laatste fase (modelmatig weergeven van de sociale en economische gevolgen) niet gehaald.

Voor de inventarisatie van de gebruiksfuncties van de Noordzee door België, bleek het vereiste materiaal verspreid bij verschillende diensten. Gedetailleerde informatie over de ruimtelijke invulling van de gebruiksfuncties van de Noordzee door België bleek echter veelal te ontbreken. Door de onderzoekers werd dan ook een nood gezien aan het weergeven van de ruimtelijke gebruiken op kaart. Het nemen van (ruimtelijke) beleidsmaatregelen vereist immers een goed inzicht in de juiste locatie van de diverse gebruiken, teneinde de impact van maatregelen op andere gebruikers of op natuurwaarden te kunnen inschatten. Aangezien de onderzoekseenheid hiervoor zelf niet over de vereiste middelen beschikte en het budget voor onderaanneming beperkt was, werd geopteerd voor het opstellen van een aantal kaarten van een aantal

gebruiksfuncties door België in de Noordzee. De gegevens werden verzameld door de onderzoekseenheid. De eigenlijke verwerking van de gegevens in kaartvorm werd verwezenlijkt door het Instituut voor Natuurbehoud. De kaarten worden opgenomen in de bijlage bij het rapport. Voor een goede inschatting van de ruimtelijke invulling van de Noordzee, zijn deze kaarten echter te beperkt. Het opstellen van een volledige Noordzee-atlas, naar het voorbeeld van de ICONA-Noordzee-atlas in Nederland wordt door de onderzoekseenheid dan ook aanbevolen.

Zowel voor de omschrijving van de internationale reglementering als inzake het Belgisch wettelijk kader, werden de onderzoekers geconfronteerd met een steeds evoluerende materie. Er werd getracht om zoveel als mogelijk de meest recente stand van zaken weer te geven. Aangezien de Belgische wetgeving inzake de bescherming en het beheer van de Noordzee in veel gevallen de uitvoering vormt van internationale regelgeving, werd veel aandacht besteed aan de internationale reglementering. De te geven beleidsopties inzake de bescherming van de Noordzee zijn in België hoofdzakelijk het gevolg van internationale afspraken en regelgeving. Dit is deels te wijten aan de Belgische open economie, maar ook aan het geringe ruimtelijke belang van België in de Noordzee.

Voor de duidelijkheid werd in het rapport geopteerd voor een thematische benadering van het Noordzeebeleid. Hierbij werd uitgegaan van de belangrijkste gebruiksfuncties van de Noordzee voor België. Voor elke gebruiksfunctie werd een omschrijving ervan gegeven voor België, evenals de internationale en nationale reglementering terzake. Uit deze omschrijving konden veelal de door België gevoerde beleidsprioriteiten worden afgeleid. De eventuele knelpunten voor de betrokken sector werden omschreven en indien nodig werden een aantal beleidsvoorstellen gedaan. Naargelang de verschillende gebruiksfuncties werden andere accenten gelegd. De diverse gebruiken van de Noordzee onderling en de daaruitvoortvloeiende gevolgen (bv. verontreiniging als gevolg van diverse gebruiken) kunnen echter soms moeilijk los worden gezien van elkaar. Alhoewel werd getracht om dit zoveel als mogelijk te vermijden, zijn sommige overlappingsen onvermijdelijk.

Het uiteindelijke rapport is opgesteld in vier delen. Deel I kan worden beschouwd als een algemeen overzicht, weliswaar vrij gedetailleerd, over de wetenschappelijke en juridische betekenis van een aantal in deze studie gehanteerde begrippen, over de internationale betekenis van natuurbehoud en verontreiniging, over de mariene bevoegdheidsuitoefening (zowel internationaal, als nationaal) en over de meest fundamentele milieubeschermingsbeginselen en hun internationaalrechtelijke significantie. In hoofdstuk 1 wordt over de Noordzee een generaliserende "*state of the art*" gegeven, met name de algemene trends in de wetenschappelijke kennis omtrent de krachtlijnen die kenmerkend zijn voor het Noordzeemilieu. De bedoeling bestaat erin de niet-natuurwetenschapper een beeld te geven over de complexiteit van het mariene milieu, de diverse processen en interacties tussen bodem, water en lucht. Deze wetenschappelijke kennis is in grote mate van invloed, om niet te zeggen dominant, om de genomen beleidsmaatregelen in hun gepaste politieke en juridische context te plaatsen en te beoordelen. Vooral naar hoofdstuk 2 over natuurbehoud en verontreiniging toe, is het van belang om met een zekere rationaliteit de betekenis van natuurbehoud en verontreiniging te benaderen en in te schatten. De juridische betekenis van

verontreiniging is immers in grote mate afhankelijk van het begrip schade veroorzaakt door antropogene invloeden. In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste verontreinigingsbronnen van de Noordzee opgesomd en wordt een juridische verduidelijking gegeven van verontreiniging en natuurbehoud. In hoofdstuk 5 worden de internationale beschermingsbeginselen ten aanzien van verontreiniging en natuurbehoud besproken. Dit is hoofdzakelijk een internationaalrechtelijke benaderingswijze, waaruit vooral het belang van het voorzorgsbeginsel, de beschermingsbeginselen en de internationale samenwerking blijkt. Deze beginselen moeten *in fine* een bijdrage leveren tot een meer duurzaam gebruik van de Noordzee. Bij het gebruik van de Noordzee door de mens, behandelen we in hoofdstuk 3, de potentie van de mariene bevoegdheidsuitoefening binnen de kaderstructuur van de internationale zeerech-verdragen. Na de afbakening van de internationale bevoegdheden van de kuststaten versus andere gebruikers van de zee, komen we in hoofdstuk 4 tot de mariene bevoegdheidsverdeling in België. De effecten van de opeenvolgende Belgische staats Hervormingen konden hierbij niet onverlet worden gelaten, alsmede de daaruit voortvloeiende mogelijke knelpunten.

In deel II wordt meer in de diepte ingegaan op de diverse gebruiksfuncties van de Noordzee, zowel vanuit een internationaal beleid, als het Belgische beleid en de wisselwerking tussen beiden. In hoofdstuk 2 wordt het Belgische en vooral het Europese visserijbeleid belicht. De toestand van de Belgische visserij en de Europese regelgeving, worden gevolgd door de mogelijke beleidsprioriteiten, de knelpunten en de beleidsopties voor het Belgisch visserijbeleid. In de hoofdstukken 3 tot 6 en 9 tot 10, worden andere Belgische gebruiksfuncties van de Noordzee besproken, met name de zand- en grindwinningen, de baggerwerken, de scheepvaart, het toerisme en de recreatie, de militaire activiteiten en het leggen van kabels en pijpleidingen. In de hoofdstukken 7 en 8 wordt stilgestaan bij de effecten van de gebruiksfuncties, die respectievelijk te herleiden zijn tot verontreiniging van de Noordzee en de aantasting van de natuurwaarden. In hoofdstuk 7 wordt het internationaal en het nationaal beleid inzake het beperken en voorkomen van mariene verontreiniging behandeld, op basis van de verontreinigingsbronnen van de Noordzee, m.n. het storten en verbranden van afval op zee, de offshore-exploitatie, de verontreiniging afkomstig van het vasteland en de verontreiniging veroorzaakt door de scheepvaart. Bij deze laatste verontreinigingsbron wordt diepgaand op de problematiek, die per definitie internationaal is en waarbij de kuststaten slechts in beperkte mate unilateraal kunnen optreden, ingegaan. Dit hoofdstuk 7 (IV) is opgebouwd rond de internationale rechten en plichten van de drie belangrijkste actoren, zijnde de vlaggenstaten, kuststaten en havenstaten. Bijzonder aandacht wordt geschonken aan de Europese statenpraktijk, die op het vlak van de regionale organisatie van de Europese havenstaatcontroles toonaangevend is voor de rest van de wereld.

In het derde deel wordt kort ingegaan op het Noordzeebeleid van Groot-Brittannië, Nederland, Frankrijk en Duitsland. Dit deel geeft uiteraard slechts een beknopt overzicht en benadrukt een aantal accenten in het beleid van de buurlanden. Het was uiteraard niet mogelijk om binnen de tijdspanne van dit project hierop uitgebreid in te gaan.

In een laatste deel wordt tenslotte een algemeen besluit gegeven.

De auteurs willen hierbij ook eenieder danken die op de een of andere manier hulp heeft geleverd bij de totstandkoming van het rapport. Het is niet mogelijk al deze personen hierbij in naam te vermelden. Toch willen we een aantal mensen in het bijzonder vernoemen. In de eerste plaats Dhr. Ir. J. Schoofs van de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden, voor zijn praktische begeleiding bij het project en het geduldig beantwoorden van de talloze vragen waarmee wij hem steeds bestookten.

Verschillende diensten en personen bleken bereidwillig om de nodige informatie te verschaffen en op onze vragen te antwoorden. Wij willen hen dan ook allen hiervoor danken. In het bijzonder een woord van dank aan de heren G. Pichot en T. Jacques en mevr. B. Lauwaert van de Beheerseenheid Mathematisch Model van de Noordzee, de heren P. Meire en H. Offringa van het Instituut voor Natuurbehoud, de heren W. Vyncke en F. Redant van het Rijksstation voor Zeevisserij, dhr. L. Maertens en mevr. H. Vanhaecke van de Dienst voor Zeevisserij, de heren J. Van de Velde en R. Jansoone van het Bestuur van de Maritieme Zaken en van de Scheepvaart, Commodore Thibaut de Maisières van de Belgische Marine, de heren B. De Putter en Van Cauwenberghe van de Afdeling Waterwegen Kust van de Vlaamse Gemeenschap, dhr. T. IJlstra van ICONA (Nederland), dhr. M. Moreau, schepen van leefmilieu (Blankenberge), dhr. J. Allaert van nv Baggerwerken Decloedt en zoon, dhr. A. Bernard van Dredging Int., dhr. D. Florizoone van de Rederscentrale.

**DEEL I: VERONTREINIGING EN MILIEUBESCHERMING IN DE NOORDZEE:
SITUERING VAN DE PROBLEMATIEK EN BEGRIPSVERDUIDELIJKINGEN**

DEEL I: VERONTREINIGING EN MILIEUBESCHERMING IN DE NOORDZEE: SITUERING VAN DE PROBLEMATIEK EN BEGRIPSVERDUIDELIJKINGEN

HOOFDSTUK 1. DE NOORDZEE: OMSCHRIJVING EN BELANGRIJKE PROCESSEN

1. Geografische afbakening

De Noordzee is een epicontinentale zee, gelegen tussen Groot-Brittannië, Noorwegen, Zweden, Denemarken, Duitsland, Nederland, België en Frankrijk. De geografische afbakening van de Noordzee kan variëren afhankelijk van de voor de afbakening beoogde doelstelling of onderzoeksdiscipline. Zo kan grosso modo een onderscheid worden gemaakt tussen de hydrografische afbakening van het Internationaal Hydrografisch Bureau¹, een afbakening in functie van het wetenschappelijk onderzoek door ICES², FAO³ en de North Sea Task Force (NSTF)⁴ of een juridische afbakening op basis van een verdrag⁵ of de Ministeriële Noordzee-

¹ Volgens de definitie van het Internationaal Hydrografisch Bureau is de Noordzee in het zuidwesten begrensd door het Kanaal van Leathercote Point (51°10' NB) in Groot-Brittannië en tot de vuurtoren van Walde (1°55' OL) in Frankrijk. In het oosten wordt de grens gevormd door een lijn van Lindesnes (58°07' NB) in Noorwegen en tot Hantsholm (57°07' NB, 8°36' OL) in Denemarken. De noordwestelijke grens strekt zich uit van Dunnet Head (3°22' WL) in Schotland tot de Orkaden en de Shetland Eilanden, dan langs de 0°53' meridiaan tot 61° 00' noorderbreedte en oostwaarts tot de Noorse kust. Volgens deze afbakening beslaat de Noordzee een oppervlakte van 575.000 km² of ongeveer 0,004% van de totale wateroppervlakte van de aarde: zie CUYVERS, L., Het beheer van onze zeeën, Antwerpen, De Nederlandse Boekhandel, 1981, 163; zie ook Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu (BBM), Evaluatie van de toestand van de Noordzee, Brussel, november 1987, 4.

² De Internationale Raad voor de Exploratie van de Zee (International Council for the Exploration of the Sea - ICES) beschouwt de Noordzee als het gebied ten zuiden van 61° NB, met inbegrip van: (a) het Skagerrak, waarvan de zuidwaartse grens wordt bepaald door een lijn getrokken tussen Skagen en Pater Noster Skären; (b) het Kanaal en zijn toegangen ten oosten van een lijn getrokken op vijftig zeemijl ten westen van de lijn die de Scilly-eilanden verbindt met Ouessant; zie ICES Report on Pollution of the North Sea, Cooperative Research Report, Series A, No.13, Appendix 3.

³ Voor de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (Food and Agricultural Organization - FAO) is de Noordzee begrensd: (a) in het Noorden door 61° NB; (b) in het zuiden door 51° NB; en (c) voor het Skagerrak door de coördinaten 57°30' NB - 7° OL en 57° NB - 8° OL: FAO Fishing Circular C440, October 1972; zie ook SIBTHORP, M.M. (Ed.), The North Sea. Challenge and Opportunity, London, Europa Publications Ltd., 1975, 252.

⁴ Onder impuls van de Tweede Ministeriële Noordzeeverklaring in 1987 werd een North Sea Task Force (NSTF) in het leven geroepen met het doel de wetenschappelijke kennis over de Noordzee te bundelen en te verbeteren: § 52 en bijlage G van de Tweede Noordzeeverklaring. De NSTF was een wetenschappelijke werkgroep tussen de Commissies van Parijs en Oslo en ICES: zie REID, Ph. C., 'The Work of the North Sea Task Force', in The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1990, 85; FERM, R., 'A Historical Perspective', North Sea Task Force News, ICES and OSPARCOM, November 1991, 1-2; Volgens het North Sea Task Force Monitoring Master Plan (NSTF-MMP) omvat de Noordzee het gebied: a) ten zuiden van 62° NB, en ten oosten van 5° WL in het noordwesten; b) ten noorden van 56° NB en 11° OL aan de Deense kust (met inbegrip van Skagerrak en het Kattegat), en c) ten oosten van 5° WL en ten noorden van 48°30' NB in het zuiden aan het Kanaal. Deze afbake-

verklaringen. Het is opvallend dat een statisch gegeven, zoals de geografische afbakening van de Noordzee, in geen twee verschillende bronnen gelijklopend is.

De meest recente geografische afbakening vinden we terug in de Derde Ministeriële Noordzeeverklaring (1990) en de Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring (1995). In de Derde en Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring wordt met de Noordzee de watermassa bedoeld: "*a) ten zuiden van 62° noorderbreedte, en ten oosten van 5° westerlengte in het noordwesten; b) ten noorden van 57°44.8' noorderbreedte vanaf het meest noordelijke punt van Denemarken tot de Zweedse kust, en c) ten oosten van 5° westerlengte en ten noorden van 48°30' noorderbreedte in het zuiden*"⁶. Volgens deze afbakening omvat de Noordzee: a) het Kanaal en de Straat van Dover in het zuidwesten; b) het Skagerrak in het oosten; en c) een deel van de Atlantische Oceaan ten noordwesten van de Orkaden- en Shetland Eilanden. Hierdoor komt bijna de volledige zuidkust van Groot-Brittannië, de volledige noordkust van Frankrijk en een deel van de Zweedse kust ten noorden van Gothenburg binnen het Noordzeegebied te liggen.

In navolging op de Derde Ministeriële Noordzeeconferentie verkiezen we de Noordzee geografisch ruim af te bakenen en te onderscheiden van de Noordzee in de strikte hydrografische betekenis. Deze keuze is gebaseerd op het standpunt dat voor een doeltreffend Noordzee-

ning van de Noordzee beslaat een oppervlakte van 750.000 km² en een volume van 94.000 km³: zie Oslo and Paris Commissions, Progress Report on the Activities of the Oslo and Paris Commissions, November 1987 - March 1990, Londen, 1990, 24-25; North Sea Task Force, North Sea Quality Status Report 1993 (hierna navolgend afgekort als NSQSR 1993), Oslo and Paris Commissions, Londen, 1993, 8-9; In tegenstelling tot de afbakening door ICES omvat de afbakening van de Noordzee door de NSTF het Kattegat tussen Denemarken en Zweden en 1 graad ten noorden van de Shetlandeilanden. De FAO afbakening omvat niet het Skagerrak en Kattegat, alsook niet het Kanaal.

⁵ In de Overeenkomst van Bonn inzake de samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen, wordt de Noordzee begrensd ten zuiden van de 61° NB, met inbegrip van: a) het Skagerrak, waarvan de zuidelijke begrenzing wordt bepaald ten oosten van Skagen door de breedtegraad 57°44'00", 8 NB; b) het Kanaal en zijn toegangen ten oosten van een lijn getrokken op vijftig zeemijl ten westen van de lijn die de Scilly-eilanden verbindt met Ouessant: art. 2, Overeenkomst van Bonn, 13 september 1983; in P.B.L. 188/9, 16 juli 1984; zie ook de Belgische goedkeuringswet van 16 juni 1989, B.S., 28 december 1989; In Bijlage V van MARPOL 73/78, ter voorkoming van mariene verontreiniging door vuilnis afkomstig van schepen, wordt de Noordzee als een bijzonder gebied erkend dat zich uitstrekt: "(f) ten zuiden van 62° noorderbreedte, en ten oosten van 4° westerlengte in het noordwesten; ii) het Skagerrak, waarvan de zuidgrens ten oosten van de Skaw wordt bepaald door 57° 44.8' noorderbreedte, en iii) het Brits Kanaal en de toegangen oostenwaarts van 5° westerlengte en noordwaarts van 48°30' noorderbreedte": Resolutie MEPC.36(28), goedgekeurd op 17 oktober 1989 door het Marine Environment Protection Committee (MEPC) van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO); tekst in: FREESTONE, D. en IJLSTRA, T (Eds.), North Sea: Basic Legal Documents on Regional Environmental Co-operation, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 315; Dit verdragsamendement is door België nog niet geïncorporeerd in de Belgische goedkeuringswet van het MARPOL-Verdrag; zie Wet van 17 januari 1984 houdende goedkeuring van het Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, en Bijlagen, opgemaakt te Londen op 2 november 1973 en het Protocol bij het Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, en Bijlage, opgemaakt te Londen op 17 februari 1978, B.S., 24 mei 1984.

⁶ North Sea Conference. The Hague, March 7 and 8, 1990, Ministry of Transport and Public Works, The Hague, 1990, 153, voetnoot; zie de teksten van de eerste drie Ministeriële Noordzeeverklaringen: FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), o.c., 1991, 3, 40 en 61; Ministerial Declaration of the Fourth International Conference on the Protection of the North Sea (4NSC), Esbjerg, 8-9 June 1995, voetnoot 1.

beheer en de samenwerking daartoe tussen de kuststaten, een zo groot mogelijk gebied moet in aanmerking kunnen komen. Daarbij ondergaat het Skagerrak op het vlak van de watercirculatie en het sedimenttransport een belangrijke invloed vanwege de Noordzee *sensu stricto*⁷. Het Skagerrak is een belangrijk afzetgebied voor Noordzeesedimenten⁸. Het Kanaal en de Straat van Dover op hun beurt beïnvloeden sterk de stromingen in het zuidelijke deel van de Noordzee, alsook de dispersie van stoffen (zout, exogene contaminanten, ...). Zowel het Kanaal als Skagerrak behoren tot het drainagebekken (de zogenaamde "catchment area") van de rivieren gelegen aan de Noordzee. Het Kattegat daarentegen behoort volgens de NSTF eveneens tot het drainagebekken van de Noordzee⁹, terwijl de Commissie van Helsinki, ingesteld door het Verdrag van Helsinki van 1974 ter bescherming van de Baltische Zee, eveneens het Kattegat beschouwt als behorende tot het drainagebekken van de rivieren die afwateren in de Baltische Zee¹⁰. Om deze reden sluiten wij het Kattegat uit van de geografische begrenzing van de Noordzee, temeer omdat deze opname in de afbakening van de Noordzee geen enkele juridische rechtsgrond bezit. Volgens artikel 1 van de Verdragen van Helsinki van 1974¹¹ en 1992¹² maakt het Kattegat immers deel uit van de Baltische Zee. Het Vooruitgangrapport voorgelegd tijdens de Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring (1995) sluit het Kattegat uit van het drainagebekken van de Noordzee¹³.

2. Topografie¹⁴

De Noordzee is een ondiepe zee, met een gemiddelde diepte van ongeveer 94 meter. Over het algemeen daalt de bodem van het zuiden naar het noorden. Voor de Franse, Belgisch, Nederlandse, Duitse en Deense kust variëren de dieptes van 0 naar 40 meter. Voor de kust van

⁷ Volgens Eisma vormt het Skagerrak een essentieel deel van de Noordzee: Zie EISMA, D., 'The North Sea. An Overview' in The Status of the North Sea Environment: Reasons for Concern. Proceedings of the 2nd North Sea Seminar, HEY, E. en PEET, G. (Eds.), Vol.1, Amsterdam, Werkgroep Noordzee, 1986, 11.

⁸ Zie NSOSR 1993, 30 en fig. 2.18.

⁹ NSOSR 1993, 11, fig. 1.5.

¹⁰ Cf. HELCOM 1990 Second Periodic Assessment of the State of the Marine Environment of the Baltic Sea 1984-1988; Background Document, 35B Balt. Sea Environ. Proc. Hamburg, Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, 1990, 5 en fig. 1; HELCOM, 1993 The Baltic Sea Joint Comprehensive Action Programme, 48 Balt. Sea Environ. Proc., Helsinki 1993, 2-6 en fig.2-1 op 2-11.

¹¹ Verdrag ter bescherming van het mariene milieu van de Baltische Zee, Helsinki 22 maart 1974: in 13 ILM 547 (1974).

¹² Verdrag ter bescherming van het mariene milieu van de Baltische Zee, Helsinki 9 april 1992, in 9 TILMCL 91 (1993).

¹³ Zie kaart bij: ANDERSEN, J. en NILONEN, T. (ed.), Progress Report. 4th International Conference on the Protection of the North Sea, (hierna afgekort NSC Progress Report 1995), Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, Copenhagen, 1995, 10.

¹⁴ Zie CUYVERS, L., o.c., 163; EISMA, D., De Noordzee, Utrecht, Het Spectrum, 1980, 17; EISMA, D., in o.c., HEY, E. en PEET, G. (Eds.), 12-14; ICONA, Noordzee Atlas voor het Nederlands beleid en beheer, Amsterdam, Stadsuitgeverij, 1992, 12; NSOSR 1993, 10.

Schotland vindt men dieptes van meer dan 100 meter. Voor de zuidkust van Noorwegen situeert zich de Noorse geul met een diepte tussen de 200 en 500 meter. Enkel in het centrum van het Skagerrak is er een put met een diepte tussen de 500 en 700 meter. Nergens is de Noordzee dieper dan 700 meter¹⁵. De bodem van de Noordzee bestaat voornamelijk uit glaciële zand- en grindafzettingen. Slijk en slib komen voor in het zuidoostelijk deel van de Noordzee (Oyster Ground, Elbe/Rijn postglaciële vallei), in de diepere gebieden rond en ten noorden van de Doggerbank, in de Noorse geul en het Skagerrak¹⁶. Gebieden met een rotsachtige bodem bevinden zich voornamelijk voor de Schotse kust, de Engelse noord-oostkust, de Franse noordkust, de Deense zuidwestkust en voor de Noorse kust¹⁷.

3. Hydrografie en fysische oceanografie¹⁸

De kennis van de fysische oceanografische kenmerken van de Noordzee is van belang om de inbreng van verontreinigende stoffen en het vaststellen van verhoogde concentraties in bepaalde gebieden aan elkaar te koppelen, om een onderscheid te kunnen maken tussen natuurlijke wijzigingen en de invloed van de mens (antropogene invloeden), om lange-termijn veranderingen te kunnen voorspellen en de effecten van klimatologische invloeden in te schatten.

3.1. Watercirculatie

De circulatie van het water in de Noordzee is vrij complex en afhankelijk van de diepte en het weer. Er is een duidelijke waterkringloop tegen de wijzers van de klok waar te nemen. Oceaanwater wordt in de Noordzee gestuwd door de overwegende westenwinden, door getijgolven en door dichtheitsverschillen die hoofdzakelijk worden veroorzaakt door de toevoer van zoetwater vanaf de kusten en water met een laag zoutgehalte vanuit de Baltische Zee¹⁹. In het

¹⁵ De waterdiepte in de Noordzee wordt o.m. op kaart weergegeven bij: EISMA, D., in o.c., HEY, E. en PEET, G. (Eds.), 13, fig. 2; ICONA, o.c., 12; NSQSR 1993, 10 en fig. 2.1.

¹⁶ De bodemsedimentatie wordt weergegeven bij EISMA, D., in o.c., HEY, E. en PEET, G. (Eds.), 14, fig. 3.

¹⁷ Zie kaart bij JONES, N.V., 'The North Sea Environment: Features and Problems', in o.c., FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), 1990, 69, fig. 2.

¹⁸ Zie CUYVERS, L., o.c., 168-169; EISMA, D., o.c., 25-32; Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltprobleme der Nordsee, Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer, 1980, 13-20; EISMA, D., o.c., 12-15; DE RUIJTER, W., HUBER, K. en BACKHAUS, J., 'North Sea Circulation', in Report of the Oceanography Sub-Group, Scientific and Technical Working Group (STWG), Second International Conference on the Protection of the North Sea, London, 1987, 19-36; REID, P.C., TAYLOR, A.H. en STEPHENS, J.A., 'The Hydrography and Hydrographic Balances of the North Sea', in Pollution of the North Sea. An Assessment, SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), Berlin, Springer-Verlag, 1988, 3-17; ICONA, o.c., 13-14; LEE, A.J., 'The North Sea-setting the scene', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 9-17; EISMA, D., 'Fysische geografie', in De Noordzee, DE WOLF, P. (red), Terra Uitgeverij, Zutphen, MCMXC, 11-20; VAN AKEN, H.M., 'Natuurkunde', in o.c., DE WOLF, P. (red), 42-53; NSQSR 1993, 20-32.

¹⁹ EISMA, D., in o.c., HEY, E. en PEET, G. (Eds.), 12; Een verandering van 0,2-0,3 per duizend in het zoutgehalte heeft ongeveer dezelfde werking op het drijfvermogen van het water als een verandering van 1° C tussen de oppervlakte- en bodemtemperatuur van het water: REID, P.C., TAYLOR, A.H. en STEPHENS, J.A., in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), 6; zie voor de toevoer

zuiden komt het Atlantisch water via het Kanaal in de Noordzee en in het noorden langs de kust van Schotland en langs de Noorse kust. Noordzeewater stroomt via het Skagerrak en vervolgens langs de Noorse kust terug naar de Atlantische Oceaan²⁰. De ligging en de verspreiding van de watermassa's zijn seizoensgebonden. Het noordatlantisch water dringt in de zomer onder invloed van de heersende noordwestenwinden meestal verder naar het zuiden van de Noordzee door dan in de winter. Het omgekeerde geldt voor het Kanaalwater, dat in de winter verder komt door de inwerking van de wind en de getijden²¹.

Verschillen in de topografie van de bodem of de configuratie van de kust kunnen aanleiding geven tot lokale waterwentelingen (draaikolken) of andere afgeleide bewegingen. In de kustwateren kunnen temperatuursverschillen en dichtheitsverschillen in het zoutgehalte van het water, bewegingen veroorzaken waarbij het zoetwater dichtbij de kust via de oppervlakte wegvloeit naar de zee toe, terwijl zoutwater vanuit de zee langs de bodem naar de kust toe vloeit. In de buurt van de kust is het oppervlaktewater vaak veel zoeter dan het bodemwater of het water verderweg in zee, terwijl het kustwater sneller opwarmt doordat het daar ondieper is. Bij een lager zoutgehalte en hogere temperatuur is het water lichter dan bij hoger zoutgehalte en lagere temperatuur. Het lichtere water heeft de neiging over het zwaardere water heen te schuiven, terwijl het diepere zwaardere water ter compensatie een beweging krijgt in de tegenovergestelde zin. Dit heeft tot gevolg dat door de trage verspreiding van het kustwater naar de open zee toe en de veelal sterke stroming langs de kust, het verontreinigd rivierwater langere tijd langs de kust blijft hangen²².

Over de residentietijd van het water in de Noordzee bestaan verschillende sterk uiteenlopende studies, waardoor een precies overzicht tot nu toe niet mogelijk bleek²³. Dit is te verklaren door de verschillen in onderzoeksperiodes en -methodes, klimatologische omstandigheden en het al dan niet in aanmerking nemen van het volledige verticale watervlak. Zo is de residentietijd in diep water veel langer dan deze in oppervlaktewater. Algemeen kan worden gesteld dat de residentietijd van het water in de Noordzee gemiddeld ongeveer 1 tot maximum 2 jaar bedraagt, hetgeen betekent dat in deze periode het Noordzeewater op de meeste plaatsen

van zoetwater vanaf de Baltische Zee naar de Noordzee en vice versa voor de toevoer van zoutwater: DE RUIJTER, W., HUBER, K. en BACKHAUS, J., o.c., 30; zie voor het watertransporten in de Noordzee: NSOSR 1993, 25 en box 2.1.

²⁰ Zie NSOSR 1993, 24-25 en fig. 2.8.

²¹ ICONA, o.c., 13-14; *ibid.* voor de kaarten van de verschillende reststromen, watermassa's en fronten tijdens de winter en de zomer.

²² EISMA, D., o.c., 27 (1980); LEE, A.J., 'The North Sea-setting the scene', in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 17; ICONA, o.c., 13; NSOSR 1993, 24.

²³ Zie NSOSR 1993, 25-26 en tabel 2.2.

volledig wordt ververst²⁴. Er bestaan evenwel grote plaatselijke verschillen in de residentietijd gaande van 32 dagen voor de Deense kust tot 131 dagen in het Skagerrak. Voor de Belgisch-Nederlandse kust variëren de residentietijden tussen de 50 en 80 dagen, afhankelijk van het gehanteerd onderzoek²⁵.

3.2. Zoutgehalte

Een liter zeewater bevat ongeveer 35 gram vast zout, een gehalte dat meestal wordt weergegeven in gewichtspromilles of grammen per kilogram, waardoor het getal onafhankelijk is van de watertemperatuur²⁶. Water met een hoog zoutgehalte vloeit vanuit het noorden uit Atlantische Oceaan in de Noordzee langs de Orkaden en de Shetland Eilanden, en in het zuiden via het Kanaal. Het Atlantisch water bevat meer dan 35 gram opgelost zout. Het noordelijk en centraal deel van de Noordzee bevat water met een zoutgehalte van 35 gram of meer het ganse jaar door, terwijl de kustwateren in het zuidoosten van de Noordzee een zoutgehalte hebben van 29-30 gram²⁷, en voorbij de estuaria variërend van 33 tot 35 gram²⁸. Zoetwater komt overwegend van de rivieren, die in het zuidelijke deel van de Noordzee kustwater met een lager zoutgehalte vormen, dat zich naar het Skagerrak toe beweegt en overwegend langs de kust blijft²⁹. Het water uit de Baltische Zee stroomt noordwaarts en vloeit langs de Noorse kust naar de Atlantische Oceaan³⁰. Het Baltisch zeewater heeft een zoutgehalte tussen de 8,5 en 10 gram, terwijl het oppervlaktewater van het Kattegat varieert tussen 15 en 25 gram. Langs de kusten van Nederland, Duitsland, Denemarken en Noorwegen is onder invloed van de uitstroming van zoetwater, het zoutgehalte uitzonderlijk soms lager dan 25 gram³¹. Het zoutgehalte van de Noordzee varieert naargelang de seizoenen, de uitstroom van de rivieren en de regenval. In de winter dringt meer noordatlantisch water binnen in de Noordzee dan in de zomer³².

²⁴ ICONA, 13; In totaal komt per jaar ca. 4.900 km³ zeewater via het Kanaal de Noordzee binnen en ca. 51.000 km³ rond Schotland, Orkney en Shetland. Aangezien de inhoud van de Noordzee ca. 54.000 km³ is, wordt de Noordzee in ongeveer één jaar tijd ververst: EISMA, D., o.c., 27; Hoewel de jaarlijkse instroming vanuit de Atlantische Oceaan ongeveer hetzelfde is als het volume water in de Noordzee, wordt de instroming door de Noorse Geul vrij vlot kortgesloten met de uitstroming langs de Noorse kust, waardoor dit water slechts kort in de Noordzee blijft. Hierdoor blijft water in de rest van de Noordzee ongeveer 2 jaar in de Noordzee: VAN AKEN, H.M., Natuurkunde, in o.c., DE WOLF, P. (red.), 49.

²⁵ Cf. NSOSR 1993, 25, fig. 2.10 en tabel 2.2.

²⁶ POSTMA, H., 'De Chemie van het water', in o.c., DE WOLF, P. (red.), 67; met de benaming zout wordt doorgaans natriumchloride (NaCl of keukenzout) bedoeld.

²⁷ JONES, N.V., o.c., 67.

²⁸ NSOSR 1993, 21 en tabel 2.1.

²⁹ Zie voor de verspreiding van rivierwater in de Noordzee: ICONA, o.c., 16.

³⁰ Cf. invloed van de Noorse geul bij: DE RUIJTER, W., HUBER, K. en BACKHAUS, J., o.c., 23.

³¹ ICONA, o.c., 19.

³² Zie de verschillen op kaart: ICONA, o.c., 19-20.

3.3. Temperatuur

De opwarming van het oppervlaktewater tijdens de lente en zomer resulteert in de vorming van relatief warm oppervlaktewater (15 tot 20° C), dat in de diepere delen van de Noordzee wordt afgescheiden van het koudere dieptewater (6° C) door een scherpe temperatuurverandering (thermocline). De temperatuur van het water wisselt in het algemeen van ca. gemiddeld 15° tot 20°C in de zomer tot gemiddeld 0° tot 3° C in de winter, afhankelijk van de locatie. De grootste temperatuurschommelingen worden waargenomen in de kustwateren, waar in de ondiepe zuidelijke Noordzee (Waddenzee, Duitse Bocht) en in het Kattegat de temperatuur tijdens strenge winters kan dalen tot 0° C en minder en in de zomer kan oplopen tot 20°-21° C³³.

3.4. Stratificatie

Opwarming en afkoeling vinden van boven af plaats via het wateroppervlak; de warmte afkomstig uit de aarde is gering. Bij opwarming wordt het water lichter en bij afkoeling zwaarder. Dit heeft grote gevolgen voor de diepere gedeelten van de Noordzee. In het voorjaar dringt de opwarming van het water ongeveer 30 à 40 meter diep in het water door, doordat een waterlaag van deze dikte door getijden en wind door elkaar wordt gemengd. Op grotere diepten is het water dan grotendeels in rust, zeker tijdens de zomer wanneer er geen zware stormen zijn. Aangezien de warmte minder doordringt tot het diepere water, ontstaat er een vrij scherpe temperatuursprong tussen het oppervlaktewater van 14-16° C en het dieper gelegen water van 8-9° C. Deze scherpe temperatuurovergang, waarbij de temperatuur over een diepte van ca. 10 meter ongeveer 6°C kan afnemen, noemt men de thermocline³⁴. Deze thermische stratificatie (of thermisch gelaagd water) komt niet voor in ondiepe gebieden langs de kust en het grootste deel van het zuiden van de Noordzee, waar de getijstromen sterk zijn en de gehele waterkolom regelmatig wordt vermengd. De thermocline verdwijnt in de herfst wanneer hevige vermengingen plaatsgrijpen tengevolge van de stormen en de afkoeling van het oppervlaktewater³⁵.

Aan scheidingsgebieden tussen gemengd water en thermisch gelaagd water ontstaan frontale zones, die belangrijk zijn omdat ze de horizontale vermenging beperken en aanleiding geven tot een verhoogde biologische activiteit³⁶. De stratificatieverschillen in de Noordzee worden ook gehanteerd om tot een verdeling te komen in subregio's. Als gevolg van de verschillen in zoutgehalte en temperatuur kunnen in de Noordzee op zuiver hydrografische basis, vier gebieden worden onderscheiden³⁷. Met uitzondering van de Noorse kust, zijn de zuidelijk gelegen

³³ NSOSR 1993, 22 en fig. 2.4.

³⁴ EISMA, D., *o.c.*, 29 (1980).

³⁵ Afhankelijk van de mariene regio's varieert de diepte van de thermocline tussen mei en september, terwijl in het Kattegat en langs de Noorse kust het water permanent gelaagd is wegens de uitstroom van zoetwater.

³⁶ Zie NSOSR 1993, 24 en fig. 2.7.

³⁷ Cf. EISMA, D., in *o.c.*, HEY, E. en PEET, G. (Eds.), fig. 5; DE RUIJTER, W., HUBER, K. en BACKHAUS, J., *o.c.*, 31, fig. 4.8; zie ook LEE, A.J., 'North Sea: Physical Oceanography', in The North West European Shelf Seas: the Seabed and the Sea in Motion. II Physical and Chemical Oceanography and Physical

kustgebieden van de Noordzee, de Duitse Bocht en de Zuiderse Bocht homogeen wat betreft de temperatuur (homotherm) en het zoutgehalte (homohaline), m.a.w. geen stratificatie het ganse jaar door. Het gebied ten noorden daarvan is thermisch gelaagd, waardoor er seizoensgebonden of permanente thermische stratificatie plaatsgrijpt (thermocline), zonder verticale verschillen in het zoutgehalte (homohaline). Langs de Noorse kust bevindt zich een gebied met seizoensgebonden of permanente sterke haliene stratificatie (halocline of verticale verschillen in het zoutgehalte van het water) als gevolg van de toevoer van diep Atlantisch water, met grote seizoensgebonden variaties. Tussen het thermisch gelaagde gebied in het midden van de Noordzee en het Noorse Diep, is er een overgangsgebied dat minder thermisch gelaagd is en waar de seizoensgebonden haliene stratificatie kleiner zijn dan langs de Noorse kust. Waar stratificatie voorkomt, tengevolge van verschillen in zoutgehalte en temperatuur, vermindert de verticale vermenging. Deze vermindering heeft een negatieve invloed op de productiviteit en op de zuiveringscapaciteit van het water³⁸. In de onderste laag van het water worden immers na verloop van tijd de zuurstof en de voedingsstoffen door het biologisch leven opgebruikt, terwijl er geen nieuwe aanvoer van het bovenliggende water is. Aan het einde van de zomer, nadat het water door de wind minder sterk in beroering werd gebracht, kan dan een zuurstofarme situatie optreden³⁹.

3.5. Getijden

Het ontstaan van getijgolven is te wijten aan de aantrekkingskracht uitgeoefend door de zon en de maan op de watermassa's van de oceanen⁴⁰. Deze golven die in de Noordzee doordringen, worden er versterkt door de geometrische structuur en door de aanwezigheid van grote uitgestrektheden met geringe diepte. De halfdagelijkse getijden met twee oscillaties per dag en de dagelijkse getijden die de oorzaak zijn van twee opeenvolgende getijden, vormen een dominante hydrodynamiek in de Noordzee⁴¹. De getijden worden gekenmerkt door een periodieke variatie van het zeeniveau (verticaal tij) waarvan de amplitudes variëren door een in sterkte en richting (horizontaal getij) variërend stromingspatroon. De getijstromen (de waterverplaatsing die optreedt bij het verplaatsen van de getijgolf) zijn groter en de getijverschillen zijn hoger in de smallere delen van de Noordzee aan de kapen, de straten en de bochten gelegen in het zuidelijke en westelijke deel van de Noordzee dan in het noordelijke en oostelijke deel van de Noordzee. De sterkste getijstromen (meer dan 1m/sec.) komen voor in de Straat van Dover, de Zuiderse Bocht, langs de kusten van het zuidelijke deel van de Noordzee en tussen de eilanden in het noorden, geleidelijk afnemend naar het Skagerrak toe, waar het

Resources, BANNER, F.T., COLLINS, M.B. en MASSIE, K.S. (ed.), Amsterdam, Elsevier, 1980, 467-493, fig.14.13 op 488.

³⁸ Zie uitgebreider bij REID, P.C., TAYLOR, A.H. en STEPHENS, J.A., 'The Hydrography and Hydrographic Balances of the North Sea', in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), 4-9; LEE, A.J., 'The North Sea-setting the scene', in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 12-13.

³⁹ ICONA, o.c., 14.

⁴⁰ Zie uitgebreid: EISMA, D., o.c., 25 (1980).

⁴¹ Zie uitgebreid: VAN AKEN, H.M., in o.c., DE WOLF, P. (red.), 50-51.

water het diepst is en de snelheid van de getijstromen minder dan 10 cm/sec. Waar de getijstromen zwak zijn, wordt de invloed van de wind⁴² meer uitgesproken en de stroming meer variabel. In bepaalde gebieden, zoals de noordelijke kust van Denemarken, kunnen de door de wind beïnvloedde stromingen vrij sterk zijn (30-40 cm/sec.). Windgolven opgewekt aan het wateroppervlak tijdens hevige stormen kunnen de bodemsedimenten op meer dan 100 meter diepte verstoren. Daar waar de getijstromen zeer sterk zijn, kan de combinatie van golven en getijstromen de sedimenten⁴³ op de bodem intensief beïnvloeden⁴⁴.

4. Sedimenten en sedimenttransporten⁴⁵

Momenteel is alle zand en grind in de Noordzee afkomstig van de inwerking van stromingen en golven op oudere bodemafzettingen. Grind wordt nauwelijks verplaatst in de Noordzee, tenzij in de zeer ondiepe gebieden aan de kust waar de golven een grotere invloed hebben. In ieder geval wordt grind slechts over kleine afstanden verplaatst. De zandverplaatsingen zijn meestal beperkt tot die gebieden waar de getijstromen en de golven sterk zijn, nl. aan de stranden en uit de kust in de meeste delen van de zuidelijke Noordzee, het Skagerrak en tussen de eilanden in het noorden. Tijdens zware stormen kan zand tijdelijk worden verplaatst op een diepte van meer dan 100 meter, terwijl de werking van de oppervlaktegolven langs de kust zich beperkt tot een diepte van 10 à 15 meter. Zand gaat in suspensie in de branding langs de stranden of op ondiepe zandbanken en verplaatst zich doorgaans over of net boven de bodem. Getijstromen kunnen grote hoeveelheden zand in beweging brengen (bv. in de zuiderse Bocht), waarvan het grootste deel terugtrekt bij het volgende getij in de tegengestelde richting.

Slib of fijnkorrelige sedimenten met een korrelgrote van minder dan 63 µm diameter, verplaatsen zich doorheen de gehele Noordzee in suspensie, ruwweg de richting van het watertransport volgend en worden overwegend afgezet in het Skagerrak en in mindere mate langs de Noorse kust. De meeste materie in suspensie komt van de Atlantische Oceaan in het noorden van de Noordzee en van het Kanaal, hoewel in lage concentraties (respectievelijk 0,01-0,2 mg/l en ongeveer 3 mg/l). De voor de Noordzee typische waarden voor de concentraties situeren zich tussen 1-10 mg/l. Concentraties van 50 mg/l en meer worden aangetroffen langs de kust, tengevolge van de kustwatercirculatie en aangezien belangrijke aanvoerbronnen zich langs de

⁴² Naast het getij, is de vorming van golven door de wind van grote invloed op de waterbeweging: Zie EISMA, D., o.c., 27.

⁴³ Zie voor sedimenten en sedimenttransporten: EISMA, D., in o.c., HEY, E. en PEET, G. (Eds.), 16-17; EISMA, D. en DYER, K., 'Sedimentation', in Report of the Oceanography Sub-Group, STWG, Second International Conference on the Protection of the North Sea, London, September 1987, 55-62; EISMA, D. en IRION, G., 'Suspended Matter and Sediment Transport', in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U. (Eds.), 20-34; EISMA, D., 'Fysische geografie', in o.c., DE WOLF, P. (red.), 13-18; NSQSR 1993, 29-30.

⁴⁴ Zie ook NSQSR 1993, 26.

⁴⁵ EISMA, D., in o.c., HEY, E. en PEET, G. (Eds.), 16-17; EISMA, D. en DYER, K., 'Sedimentation', in Report of the Oceanography Sub-Group, STWG, Second International Conference on the Protection of the North Sea, London, September 1987, 55-62; EISMA, D. en IRION, G., 'Suspended Matter and Sediment Transport', in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U. (Eds.), 20-34; EISMA, D., Fysische geografie, in o.c., DE WOLF, P. (red.), 13-18; NSQSR 1993, 29-30.

kust bevinden (riviermondingen, kliffen, ondiepe zeebodem)⁴⁶.

Slib ten belope van gemiddeld meer dan 48,7 miljoen ton drooggewicht per jaar wordt in de Noordzee aangevoerd, afkomstig van de Atlantisch Oceaan in het noorden van de Noordzee en via het Kanaal, alsook vanuit de Baltische zee, van rivieren, van de erosie van kliffen en de zeebodem, vanuit de lucht en van de primaire productie (organische materie, ...). Meer dan de helft van het aangevoerde slib in de Noordzee wordt afgezet en stroomt in het Skagerrak, en meer dan 14 miljoen ton stroomt terug uit de Noordzee via de Noorse Geul. Het buitenstromende slib is niet noodzakelijk hetzelfde als het slib dat eerder uit de Atlantische Oceaan in de Noordzee binnenstroomde. Vanuit de Atlantische Oceaan wordt in het noorden naar schatting meer dan 10 miljoen ton slib (drooggewicht) per jaar in de Noordzee aangevoerd en ongeveer 14 miljoen vanuit het Kanaal⁴⁷. Rivieren (5 miljoen ton), kusterosie (2,2 miljoen ton), de atmosfeer (1,6 miljoen ton), de zeebodemerrosie (meer dan 10 miljoen ton), de Oostzee (0,5 miljoen ton) en de planktonproductie (1 miljoen ton) zijn de overige aanvoerbronnen. Slib wordt voornamelijk langs de oostzijde van de Noordzee afgezet, hoofdzakelijk in een aantal geïsoleerde gebieden, waar de golfslag bij de bodem gering is wegens de waterdiepte of omdat het gebied beschermd is tegen de winden. Grote slibsedimentatiegebieden liggen in de Duitse Bocht en vooral het Skagerrak⁴⁸.

Organische materie wordt in de Noordzee op grote schaal geproduceerd (ongeveer 70 miljoen ton/jaar), waarvan het overgrote deel wordt gemineraliseerd en geconsumeerd zodat uiteindelijk een fractie (minder dan één procent) zich vastzet in de bodemsedimenten (in voornamelijk slib). Tijdens perioden van planktongroei is er een grote hoeveelheid organische materie, levend of dood, aanwezig die kan oplopen tot meer dan 90% van de totale hoeveelheid zwevende materie. Tijdens de winter wanneer er bijna geen primaire productie is, omvat de organische materie in het noorden van de Noordzee ongeveer 40% van de materie in suspensie. In de ondiepe zuidelijke Noordzee omvat het organisch bestanddeel in de zwevende deeltjes minder dan 20%, maar speelt de opname van minerale deeltjes afkomstig van de zeebodem een grotere rol⁴⁹.

Bodemsedimenten en materie in suspensie zijn een belangrijk onderdeel van het ecosysteem van de Noordzee. Ze vormen een natuurlijke leefomgeving voor organismen die ofwel in en op de bodem leven ofwel zich vasthechten aan de zwevende materie (bodemfauna, micro-organismen) en bevatten voedsel in de vorm van organisch materiaal voor pelagische- en benthische organismen. Verder voorzien ze in gunstige leefomstandigheden vereist voor hogere organis-

⁴⁶ EISMA, D., in HEY, E. en PEET, G. (Eds), o.c., 16; EISMA, D. en DYER, K., o.c., 57; EISMA, D. en IRION, G., 'Suspended Matter and Sediment Transport', in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U. (Eds.), 20, 22-23; ICONA, o.c., 18.

⁴⁷ In het NSQSR is er sprake over 22-30 miljoen ton: NSQSR 1993, 30.

⁴⁸ Zie voor de sediment -of slibtransporten: EISMA, D. en IRION, G., 'Suspended Matter and Sediment Transport', in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U. (Eds.), 21, tabel 1; EISMA, D., in o.c., DE WOLF, P. (red.), 15-17; ICONA, o.c., 17.

⁴⁹ EISMA, D. en IRION, G., 'Suspended Matter and Sediment Transport', in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U. (Eds.), 23-24.

men die zich voeden met de zeebodemfauna en die gebruik maken van bepaalde bodemsedimenten voor hun broedgronden. Tenslotte kunnen ze stoffen opnemen die geabsorbeerd kunnen worden door de oppervlakte-deeltjes en die dan verplaatst worden doorheen de Noordzee en zich tenslotte concentreren in bodemafzettingen. Slib of fijnkorrelige sedimenten zijn tevens een belangrijk medium waarmee veel geabsorbeerde contaminanten zich verplaatsen van de rivieren naar de kust en van de kustwateren naar de open zee/oceaan. Verder kunnen de sedimenten in suspensie het biologisch leven beïnvloeden door het licht tegen te houden en zodoende de fotosynthese te beïnvloeden in dieper turbulent water⁵⁰.

5. Chemische kenmerken

Bij de chemische kenmerken van het zeewater moet een onderscheid worden gemaakt tussen de organische chemische bestanddelen en de anorganische chemische samenstelling van het zeewater. Organische stof wordt gevormd door fotosynthese, waarbij behalve water ook koolstofdioxide, fosfor en stikstof nodig is, aangevuld met kleine hoeveelheden andere elementen, zoals bv. silicium (kiezel) voor de vorming van diatomeeën. Fosfaat en nitraat komen in het oceaanwater voor in een verhouding van 1:16, vergelijkbaar met deze in fytoplankton. In deze verhouding worden beide stoffen min of meer gelijktijdig uitgeput⁵¹.

Zeewater bevat tevens van nature alle natuurlijke elementen van het chemisch periodiek systeem, waarbij er drie groepen kunnen worden onderscheiden, met name de hoofdelementen, de sporenelementen en de gassen. De hoofdelementen (bv. chloor, natrium, sulfaat, magnesium, ...) komen in een vaste verhouding voor doordat de aanvoer van nieuwe, op een natuurlijke wijze (bv. erosie) toegevoegde opgeloste bestanddelen dermate langzaam verloopt, waardoor de oceanen de tijd krijgen om ze volledig te vermengen. Bij het langdurig gelijk blijven van het zoutgehalte geldt hetzelfde voor het verdwijnen van de bestanddelen uit oplossing naar vaste vorm. De hoofdelementen hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat ze een verblijftijd hebben van miljoenen jaren omdat ze zeer goed oplossen en niet of in geringe mate aan sedimenten worden geabsorbeerd. Tenslotte doen ze niet of in geringe mate mee aan de biologische kringloop. Chloor bijvoorbeeld heeft een oneindige verblijftijd in oceaanwater, terwijl dit voor natrium 210 miljoen jaar en voor calcium 1 miljoen jaar is.

Sporenelementen, waaronder zware metalen, komen voor in zeer lage concentraties wegens een beïnvloeding door diverse factoren. Ofwel is hun aanwezigheid in de aardkorst relatief gering, ofwel hebben ze een kleine oplosbaarheid, ofwel hebben ze de neiging zich aan een vaste stof te binden en te sedimenteren, ofwel worden ze opgenomen bij de groei van organismen. De verblijftijd van sporenelementen is veel korter dan deze van hoofdelementen (van een paar honderd jaar tot 100.000 jaar) en de natuurlijke waarden zijn bijna niet meer te achterhalen onder invloed van menselijke activiteiten. Door hun korte verblijftijden zijn de sporenelementen bijgevolg niet homogeen in de oceanen verdeeld⁵².

⁵⁰ NSOSR 1993, 29.

⁵¹ POSTMA, H., in o.c., DE WOLF, P. (red.), 70.

⁵² Ibid. 86-69 en 75.

In zeewater komt in hoofdzaak ook stikstof, zuurstof en koolstofdioxyde voor. Deze gassen streven in het oppervlaktewater naar een evenwicht met de atmosfeer. Zuurstof en koolstofdioxyde zijn vanuit biologisch standpunt elkaars tegenpolen, waarbij de daling van het zuurstofgehalte aanleiding geeft tot een stijging van het koolstofdioxydegehalte en omgekeerd. Dit is het gevolg van het organisch vormingsproces, waarbij door fotosynthese van fytoplankton koolstofdioxyde wordt opgenomen en zuurstof vrijkomt, terwijl bij de ontleding van organische stof zich precies het tegenovergestelde voordoet⁵³.

De samenstelling van het water van de Noordzee wordt niet enkel beïnvloed door oceaanwater, maar ook door de aanvoer van rivierwater en atmosferische neerslag. Voor het rivierwater ligt de chemische samenstelling anders dan voor oceaanwater, waarbij er zich opmerkelijke verschillen kunnen voordoen van rivier tot rivier, o.m. afhankelijk van de verschillen in antropogene invloeden.

5.1 Nutriënten en de zuurstofhuishouding⁵⁴

Voor de groei van fytoplankton (algen) zijn er behoudens water, licht en koolstofdioxide ook nutriënten vereist. Stikstofverbindingen⁵⁵ en fosfaten⁵⁶ zijn als macro-nutriënten een onontbeerlijke voedingsstof voor fytoplankton.

De voorwaarden voor fotosynthese (noodzakelijk voor de groei van fytoplankton) zijn gunstiger in de kustgebieden dan de rest van de Noordzee. De groei van fytoplankton wordt daar echter afgeremd door: a) de hoge concentratie van materie in suspensie (tot 100 mg/l) waardoor de penetratie van licht in het water wordt afgezwakt, en b) de verspreiding van de nutriënten als gevolg van de vermenging met zeewater dat armer is aan fytoplankton en nutriënten. Buiten de kustgebieden is de groei van fytoplankton in de meeste delen van de Noordzee beperkt door de vorming van waterlagen met uitgesproken temperatuurverschillen (thermocline) die de vermenging tussen oppervlaktewateren en diepwater tegenhouden. In de oppervlaktewateren boven de thermocline worden de nutriënten door het fytoplankton verbruikt. In de diepe en koude waterlagen onder de thermocline ontstaan er grote nutriëntenconcentraties tengevolge van de mineralisatie van organisch materiaal dat aan de oppervlakte werd geproduceerd en naar beneden zakt. Tijdens de herfst en de winter worden door de vermenging van het water en minder lichtinval, nutriënten uit het dieper gelegen water en sedimenten vermengd met het oppervlaktewater, waarin ze accumuleren en maximale concen-

⁵³ Ibid. 69-70.

⁵⁴ EISMA, D., in o.c., HEY, E. en PEET, G. (Eds.), 18-22; Second International Conference on the Protection of the North Sea, Quality Status of the North Sea. A Report by the Scientific and Technical Working Group (hierna afgekort als OSNS 1987), London, September 1987, 22-24, 41-42; CLARK, R.B., The Waters Around the British Isles. Their Conflicting Uses, Oxford, Clarendon Press, 1987, 226-227; zie uitgebreid GERLACH, S.A., 'Nutrients-an Overview', in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 147-175; BROCKMANN, U.H., 'Nutrients in the North Sea', ibid., 759-765; ICONA, o.c., 21-24; NSQSR 1993, 56-60.

⁵⁵ Nitraten en nitriet zijn chemische verbindingen van stikstof (N) met zuurstof (O).

⁵⁶ Fosfaten zijn chemische verbindingen van fosfor (P) met zuurstof (O).

traties bereiken op het einde van de winter⁵⁷. Bij dit natuurlijk proces worden ook stikstofverbindingen (nitraat en nitriet) en fosfaten in de Noordzee aangevoerd via Atlantisch water, de rivieren en de lucht. Het water van de rivieren als natuurlijke aanvoerbron is in de loop der jaren steeds zwaarder belast met stikstofverbindingen en fosfaten uit niet natuurlijke bronnen, waaronder de afvoer van (ongezuiverd) rioolwater en de meststoffen uit de landbouw. Stikstofverbindingen en fosfaten uit de verbrandingsprocessen van fossiele brandstoffen van verkeer, scheepvaart, huishoudens en industrie komen ook via de atmosfeer in zee terecht.

In de Noordzee zijn de opgeloste zuurstofniveaus gewoonlijk hoog, tot dicht bij of over het saturatieniveau, met schommelingen afhankelijk van de temperatuur. In de zomer doen er zich densiteitsverschillen voor als een gevolg van de opwarming door de zon en de verticale stratificatie van de waterlagen die de zuurstoftoevoer naar de bodem verhinderen. Langs de Britse kust doen er zich geen noemenswaardige zuurstoftekorten voor en ook in de omgeving van de estuaria daalt het zuurstofgehalte in normale omstandigheden niet lager dan 65% van het saturatieniveau⁵⁸. Zuurstoftekorten doen zich voor in de Duitse Bocht bij stratificatie en kalm water, en in het estuarium van de Westerschelde in de zomer wanneer het water zuurstofarm wordt door de afbraak van organisch materieel afkomstig van het land. Vooral de seizoensgebonden (augustus-oktober) zuurstoftekorten in het zuiden en oosten van het Kattegat zijn verontrustend wanneer de zuurstofconcentraties dalen tot beneden de 5 a 10% van het saturatieniveau en een virtueel zuurstofarme leefomgeving scheppen⁵⁹.

5.2. Zware metalen⁶⁰ en organische verbindingen⁶¹

Het natuurlijke niveau van zware metalen (cadmium, koper, kwik, lood ...) in de Noordzee is niet gekend, aangezien betrouwbare analysetechnieken voor de detectie van deze stoffen in het zeewater slechts werden ontwikkeld nadat het zeewater reeds meerder decennia was verontrei-

⁵⁷ Zie NSOSR 1993, 56.

⁵⁸ QSNS 1987, 24.

⁵⁹ NSOSR 1993, 59.

⁶⁰ Zie QSNS 1987, 23, 27-28, 36-38; CLARK, R.B., o.c., 227-229 (1987); Zie uitgebreider: SALOMONS, W., 'Heavy Metal Chemicals - An Overview', in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 245-255; KERSTEN, M., DICKE, M., KRIEWS, M., NAUMANN, K., SCHMIDT, D., SCHULZ, M., SCHWIKOWSKI, M. en STEIGER, M., 'Distribution and Fate of Heavy Metals in the North Sea', in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), 300-347; GESAMP, The State of the Marine Environment, UNEP Regional Seas Reports and Studies No.115, UNEP, 1990, 45; MACGARVIN, M. o.c., 92-93; NSOSR 1993, 35 e.v.

⁶¹ EISMA, D., in o.c., HEY, E. en PEET, G. (Eds.), 22-24; zie ook QSNS 1987, 34, 38-39; CLARK, R.B., o.c., 229-231 (1987); zie uitgebreider DUINKER, J.C., 'Distribution of Anthropogenic Organic Compounds in the North Sea: An Overview', in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 27-40; DELBEKE, K. en JOIRIS, C., 'Accumulation Mechanisms and Geographical Distribution of PCB's in the North Sea' ibid., 771-779; ERNST, W., BOON, J.P. en WEBER, K., 'Occurrence and Fate of Organic Micropollutants in the North Sea', in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), 284-299; GESAMP, The State of the Marine Environment, UNEP Regional Seas Reports and Studies No.115, UNEP, 1990, 46-51; MACGARVIN, M., De Noordzee, Weert, Uitgeverij M & P bv, 1991, 94-96; NSOSR 1993, 37 e.v.

nigd⁶². De verhouding tussen de hoeveelheid metaalsporen in oplossing en deze in deeltjesvorm is onvoldoende gekend om de natuurlijke concentraties in oplossing te reconstrueren. Uit praktische overwegingen kunnen de concentraties in de Noord-Atlantische Oceaan als maatstaf worden gebruikt. Cadmium bijvoorbeeld komt van nature in zeewater voor in concentraties lager dan 10 nanogram/l⁶³ (5 à 10 ng/l). Atlantisch zeewater bevat van nature een loodgehalte tussen 1-14 ng/l water, een kopergehalte tussen 70-150 ng/l, een nikkelgehalte van gemiddeld 200 ng/l en een zinkgehalte van 100 ng/l. In de Noordzee kunnen deze waarden alleen nog worden gemeten in het water dat vanuit de Atlantische Oceaan binnenstroomt en in het centraal gelegen deel van de Noordzee. Met uitzondering van het loodgehalte dat in het centraal en noordelijk gelegen deel van de Noordzee waarden bereikt van respectievelijk 17-220 ng/l en 20-100 ng/l, waaruit benevens de uitstroming van verontreinigd rivierwater een belangrijke invloed van atmosferische loodverontreiniging blijkt⁶⁴.

In het Rapport over de kwaliteit van de Noordzee van 1993 worden alle tot nu toe gekende en met elkaar vergelijkbare onderzoeksgegevens over de concentratie van zware metalen in de Noordzee samengebracht. Het betreft voornamelijk opgeloste zware metalen (cadmium, koper, zink, arsenicum, lood, nikkel en kwik) die worden beschouwd als zijnde bij te dragen tot verontreiniging. De concentraties verschillen sterk van regio tot regio, met als belangrijkste conclusie dat in de kustgebieden in de nabijheid van belangrijke geïndustrialiseerde rivierbekkens de concentratiewaarden duidelijk hoger tot veel hoger zijn dan in het noorden en centraal gelegen deel van de Noordzee. De concentraties in het Kattegat en Skagerrak zijn gemiddeld 10 maal hoger dan deze in de Atlantische Oceaan, waarschijnlijk ook mede onder invloed van het lagere zoutgehalte, terwijl de concentraties in de rest van de Noordzee doorgaans meer dan het dubbele zijn van de Atlantische concentraties. Het Rapport moet echter tot de conclusie komen dat er geen betrouwbare gegevens bestaan over de trends in de concentraties van opgeloste metalen⁶⁵. Meer nog, voor arsenicum zijn er enkel gegevens voor het Kanaal bekend, terwijl er voor kwik geen gegevens zijn voor het zuidelijk deel van de Noordzee (Belgisch-Nederlandse-Duitse-Deense kust). Voor de nikkel en zinkconcentraties in het water zijn er bijvoorbeeld geen gegevens voor de Belgisch-Nederlandse kusten en in het Skagerrak en Kattegat, terwijl dit gebied samen met de Duitse bocht voor een aantal metalen (cadmium, koper) de hoogste concentratiewaarden voor in het zeewater opgeloste zware metalen oplevert. Onder de belangrijke rivieren bevat het water van de Westerschelde de hoogste concentraties cadmium (0,15 µg/l of 150 ng/l), koper (2,0 µg/l of 2.000 ng/l) en lood (0,4 µg/l of 400 ng/l). Het Belgisch-Nederlandse kustwater behoort voor dezelfde metalen tot het meest

⁶² Natuurlijke niveaus van de metaalsporen in de sedimenten en in materie in suspensie kunnen slechts worden geschat d.m.v. fijnkorrelige sedimenten die dateren van rond 1850. In vergelijking met 1850 zijn de concentraties zware metalen in de sedimenten gestegen met 100 tot 700%: cf. EISMA, D., in o.c., HEY, E. en PEET, G. (Eds.), 22 en fig. 10.

⁶³ Een nanogram (ng) is één duizendste van een microgram (µg), dat op zijn beurt gelijk is aan de concentratie van één miljoenste van een gram van een stof opgelost in 1 liter zeewater.

⁶⁴ Cf. NSOSR 1993, 36-37 en tabel 3-1.

⁶⁵ North Sea Task Force, Guide to the North Sea Quality Status Report 1993, London, OSPARCOM, 1994, 6.

bezoelde zeewater (cadmium: 20-50 ng/l; koper: 300-1.000 ng/l; lood: 30-120 ng/l)⁶⁶.

Organische verbindingen (PCB, HCB, DDT, lindaan, ...) zijn artificieel en komen van nature niet voor in de Noordzee, waardoor het achtergrondgehalte gelijk is aan nul⁶⁷. Polychloorbiphenyl (PCB) is de verzamelnaam voor een groep van 209 verschillende chemische stoffen of ook congenere genoemd met hetzelfde skelet, nl. het biphenyl. PCB's worden in de Noordzee aangevoerd via de rivieren, door het storten van havenslib, via de atmosfeer en door de offshore olieproductie. De hoogste gehalten PCB's worden aangetroffen in de directe omgeving van de uitstroom van rivieren. De metingen van PCB worden uitgevoerd aan de hand van een klein aantal PCB's, waaronder PCB 138. De hoogste concentraties PCB's worden gemeten in het zuidoostelijk deel van de Noordzee en langs de zuidwestkust van Noorwegen⁶⁸.

Bij hexachloorcyclohexanen (HCH's), worden de hoogste concentraties lindaan in het water aangetroffen in het zuidelijk deel van de Noordzee en in de Duitse Bocht (4 ng/l), nl. tot 20 maal de concentraties van deze in open Atlantisch water (0,2 ng/l)⁶⁹. De hoogste concentraties tributyltin (TBT), dat vooral wordt gebruikt in scheepsverf, worden aangetroffen in de estuaria en in de omgeving van de grote havens⁷⁰. Voor andere organische verbindingen, zoals polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAH's), chloorbenzenen en triazine herbiciden (atrazine en simazine) zijn er onvoldoende vergelijkende wetenschappelijke gegevens beschikbaar om tot algemene conclusies te kunnen komen omtrent de aanwezigheid van deze stoffen in het Noordzeewater⁷¹. Ook over de aanwezigheid van sporen van deze organische verbindingen in de sedimenten zijn er onvoldoende kwantitatieve en kwalitatieve gegevens beschikbaar om tot algemene conclusies voor de gehele Noordzee te komen.

Voor veel van de zware metalen en de organische verbindingen is de wisselwerking tussen de opgeloste vorm en de deeltjesvorm en de wisselwerking tussen beide fasen en de organismen, sterk afhankelijk van de vorm waarin de stof zich bevindt, zoals: in inerte deeltjes, onom-

⁶⁶ Zie uitgebreid NSQSR 1993, 36-37.

⁶⁷ Ze kunnen in de Noordzee slechts voorkomen sinds de laatste 100 jaar, waarbij de meesten veel recenter: EISMA, D., in o.c., HEY, E. en PEET, G. (Eds.), 22; zie ook HOLDEN, A.V., 'Pesticides', in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 66-84; REIJNDERS, P., 'Environmental Impact of PCB's in the Marine Environment', in ibid., 85-98.

⁶⁸ NSQSR 1993, 43; Het PCB 138 gehalte in de nabijheid van de riviermondingen bedraagt tot 9 µg/kg bodemfractie kleiner dan 63 µm. In opgeloste vorm varieert het PCB gehalte in het Noordzeewater, in de betekenis van de som van zeven congenere, van 16 pg/l voor de Frans-Belgische-Nederlandse kust tot 29 pg/l in het noordelijk deel van de Nederlandse kustwateren. In vergelijking met minder aangetast Atlantisch zeewater ten westen van de Golf van Biskaje, liggen deze waarden minstens tweemaal hoger. Concentraties tot 178 pg/l zijn aangetroffen in het water in de Duitse bocht en tot 83 pg/l in het centraal deel van de Noordzee, wat wijst op een mogelijke inbreng van PCB's door de offshore olieindustrie: zie ICONA, o.c., 35; NSQSR 1993, 37-38.

⁶⁹ NSQSR 1993, 37; In de estuaria van de Humber en de Elbe/Weser werden in 1990/1991 concentraties gemeten van respectievelijk 5,3 ng/l en 15 ng/l.

⁷⁰ Cf. NSQSR 1993, 38.

⁷¹ Cf. NSQSR 1993, 38-39. Hier worden een aantal geïsoleerde onderzoeksresultaten vermeld.

keerbaar opgenomen in materiaal, opgenomen in materiaal dat kan worden omgezet, in oplossing en de vorm van chemische verbindingen van de betrokken stof (oxyde, hydroxyde, sulfide, ionisch, moleculair). Veranderingen in de waterconcentratie, in de zuurtegraad, in de temperatuur en de turbiditeit van het water, alsook de kenmerken van de deeltjes, kunnen resulteren in veranderingen van de stoffen in opgeloste vorm naar deeltjes vorm en omgekeerd. Verder is het van belang om een onderscheid te maken naar de levensvoorwaarden waarin de organismen zich bevinden⁷². Er zijn twee belangrijke mogelijkheden waarbij deze stoffen worden opgenomen en geconcentreerd, nl.: a) door de opname of de binding van de stof aan een deeltje en de bezinking ervan op de zeebodem; b) door de opname door en de concentratie in organismen. In beide gevallen kan de concentratie van de stof in het deeltje of in een bepaald organisme stijgen met een verschillende orde van grote⁷³.

De mechanismen die ertoe bijdragen dat hoge concentraties metalen of organische verbindingen zich opstapelen in de organismen zijn minder goed gekend en de giftige of de potentieel giftige gevolgen van veel stoffen zijn doorgaans moeilijk in te schatten⁷⁴, waardoor slechts een gering aantal duidelijke trends kunnen worden waargenomen⁷⁵. De redenen daartoe zijn veelzijdig, zoals: a) het grote aantal giftige en potentieel giftige stoffen en de grote verscheidenheid in mariene organismen waardoor er voor veel stoffen en mariene organismen geen testen beschikbaar zijn; b) de moeilijke interpretatie van de resultaten van de testen wegens de complexiteit van de biologische relaties in de Noordzee en de mogelijkheid van synergetische of antagonistische effecten⁷⁶ (laboratoriumtesten worden meestal uitgevoerd op één soort voor één giftige stof, de resultaten van de test in het laboratorium kunnen sterk afwijken van vergelijkbare testen in natuurlijke omstandigheden, ...); c) een gebrek aan kennis omtrent het verspreidingspatroon en de hoeveelheden giftige stoffen die de Noordzee bereiken; d) een gebrek aan kennis over de wisselwerking tussen de bodemsedimenten en hun samenstelling versus de bodemfauna; e) de mogelijkheid dat mariene organismen en het mariene ecosysteem zich in zekere zin kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden, waaronder een verhoogde toevoer van giftige stoffen⁷⁷.

5.3. Radioactieve stoffen⁷⁸

Zeewater bevat een natuurlijke radioactiviteit voornamelijk te wijten aan de aanwezigheid van

⁷² Zie CLARK, R.B., Marine Pollution, Oxford, Clarendon Press, 1989, 76-78.

⁷³ EISMA, D., in o.c., HEY, E. en PEET, G. (Eds.), 23 en fig 11.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld voor de gechloreerde koolwaterstoffen: GESAMP, Choosing Priority Organochlorines for Marine Hazard Assessment, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 120, UNEP, 1990, 1-10.

⁷⁵ Cf. NSQSR 1993, 44.

⁷⁶ Zie CLARK, R.B., o.c., 69-73 (1989).

⁷⁷ EISMA, D., in o.c., HEY, E. en PEET, G. (Eds.), 23-24.

⁷⁸ Zie QSNS 1987, 28; KAUTSKY, H., 'Radioactive Substances', in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U. (eds.), 390-391; NSQSR 1993, 39 en 44.

kalium-40, de desintegrerende voortbrengingen van uranium en thorium en de voortdurende toevoeging van tritium (het radioactieve isotoop van waterstof) tengevolge van kosmische stralingen. Zware radionucliden (atoomkernen) hebben een lage oplosbaarheid in het water en neigen te worden opgenomen door deeltjesmaterie. Daardoor stapelen ze zich op in sedimenten. Fijnkorrelige sedimenten die een grotere oppervlakte beslaan, vertonen de eigenschap meer radionucliden op te slaan dan grofkorrelige sedimenten⁷⁹. In de natuur komen in het zeewater vooral koolstof-14, kalium-40, thorium-232, uranium-235/238 en radium voor. Er wordt geschat dat de natuurlijke radioactiviteit in de Noordzee de volgende concentraties bevat (in Bq l⁻¹): 2 tritium, 0,007 koolstof, 11, 8 kalium-40, 0,0015 radium-236, 0,05 uranium-234 en 0,05 uranium 238⁸⁰. De concentraties van uranium en kalium worden sterk beïnvloed door lucht- en wateremissies afkomstig van de fosfaatverwerkende bedrijven⁸¹.

6. Biologische wisselwerkingen⁸²

De verschillende planktonpopulaties in de Noordzee (bacterieel plankton, fytoplankton en zoöplankton) worden beïnvloed door diverse kenmerken van het water, zoals de temperatuur, het zoutgehalte, de nutriëntenconcentraties, de turbiditeit, de stratificatiegraad, de watercirculatie, het tijdstip van het jaar en biologische factoren.

Het ritme van de mariene seizoenen volgend, vangt het fytoplankton (plantaardig plankton of microscopisch kleine ééncellige plantjes) de energie uit het zonlicht op en gebruikt dat om minerale nutriënten en koolstofdioxide tot levende materie om te vormen. Dit is de primaire productie door de vorming van organische stoffen, waarbij de producenten en producten algen zijn. Het fytoplankton dient direct of indirect als voedsel voor de meeste andere levende wezens in de Noordzee. De grootte van de primaire productie bepaalt de hoeveelheid visproductie in de Noordzee. Per jaar legt het fytoplankton onder iedere 10 à 15 km² zeeoppervlakte gemiddeld ongeveer 1 kg koolstof vast. De jaarlijkse koolstofproductie varieert echter sterk van gebied tot gebied, zodat er ook verschillende productiecycli zijn in de Noordzee⁸³. In het zuiden van de Noordzee stijgt de productie in maart en blijft ze hoog tot oktober. In de centrale Noordzee stijgt ze eveneens in maart, bereikt een piek in april en sterft dan uit. In de herfst

⁷⁹ NSQSR 1993, 44.

⁸⁰ QSN 1987, 28, tabel 3B; zie de waarden voor de oceanen: GESAMP, State of the Marine Environment, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 115, UNEP, 1990, 39.

⁸¹ NSQSR 1993, 39.

⁸² Zie EISMA, D., in o.c., HEY, E. en PEET, G. (Eds.), 24; HEIP, C., 'De Noordzee als ecosysteem', 31 Water, 13-14 (1986); DE WOLF, P. en ZIJLSTRA, J.J., 'The Ecosystem', in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), 118-151; EGIDIUS, E., 'Importance of Microbial Life in the Marine Environment', in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 365-374; DE WOLF, P., 'Ecosysteem', in o.c., DE WOLF, P. (red.), 76-82; CADEE, G.C. en COLIJN, F., 'Planten in zee', in o.c., DE WOLF, P., 83-91; DAAN, R., 'Zoöplankton', in o.c., DE WOLF, P. (red.), 93-102; DE WILDE, P. en DUINEVELD, G., 'Bodemdieren', in De o.c., DE WOLF, P. (red.), 103-112; NIJSSEN, H. en ZIJLSTRA, J.J., 'Vissen', in o.c., DE WOLF, P. (red.), 113-123; MACGARVIN, M., The North Sea, Londen, Collins & Brown, 1990, 29-59; JONES, N.V., o.c., 70-73; NSQSR 1993, 62-79.

⁸³ Zie CADEE, G.C. en COLIJN, F., 'Planten in zee', in o.c., DE WOLF, P., 88 en 91.

gebeurt dat opnieuw. In het noorden van de Noordzee is er één enkele piek in mei. Een afzonderlijke productiecycclus in de uitvloeijing van de Baltische Zee kent een sterke stijging in maart, en sterft kort daarna snel uit⁸⁴. Iedere lente kennen we in de Noordzee een fytoplanktonbloei, waarbij de aanwezigheid van nutriënten, licht en de vermenging van de waterkolom een belangrijke rol spelen. Op jaarbasis is de fytoplanktonproductie het hoogst in de omgeving van de kustwateren van het zuidelijk- en zuidoostelijk deel van de Noordzee⁸⁵. In bepaalde gevallen hebben we ook te maken met een uitzonderlijke fytoplankton- of algenbloei, zowel qua duur als qua productie, die niet ongewoon zijn voor de Noordzee. Er doen zich ook uitzonderlijke biomassa producties van fytoplankton voor waarover publieke onrust ontstaat, omdat ze aanleiding geven tot een verkleuring van het water, het vormen van schuim op het water, vissterfte of potentieel giftige kenmerken hebben voor de mens⁸⁶.

Het voedselweb is verder opgebouwd uit een aantal korte voedselketens. Een belangrijke schakel wordt gevormd door het zoöplankton: gemeenschappen van kleine diertjes (gaande van microzoöplankton kleiner dan 0,2 mm waaronder de flagellaten, mesozoöplankton van 0,2 tot 2mm waaronder de copepoden tot macrozoöplankton van meer dan 2 mm, waaronder vislarven) die samen met het fytoplankton in het water rondzweven. Vele daarvan maken permanent deel uit van het plankton (holoplankton), andere zijn larvale vormen van vissen, wormen, schaaldieren en kwallen, die later het plankton verlaten en de rest van hun leven in dieper water of op de zeebodem doorbrengen (meroplankton). Van het zoöplankton voedt één groep zich vooral met fytoplankton, nl. de copepoden of roeipootkreeftjes. Deze kleine, hoofdzakelijk herbivore organismen zijn verreweg het talrijkst van alle soorten zoöplankton en maken 70 tot 80% van zoöplankton biomassa uit (1 m³ water kan miljoenen copepoden bevatten)⁸⁷. Copepoden leven in hoofdzaak van fytoplankton, dat ze met behulp van een fijnmazig net van borstelharen op hun zwempoten uit het zeewater filteren (grazen). Het mesozoöplankton begraast 40 tot 100% van het fytoplankton. Bijna alle andere soorten zoöplankton voeden zich op hun beurt vooral met copepoden. Carnivoor zoöplankton kent een enorme verscheidenheid aan levensvormen, die op de meest vernuftige manier hun voedsel bemachtigen. Hierbij vormen pijlwormen een opmerkelijke en zeer succesrijke groep vraatzuchtige predatoren, die in de plankton-gemeenschap een belangrijke rol spelen bij het verkleinen van het larvenbestand van vissen. De andere vormen variëren van protozoa tot vrijzwemmende wormen, kwallen en weekdieren.

Sommige planktonsoorten maken slechts een deel van hun levenscyclus door bij het plankton. De larven van vele schaaldieren en vissen beginnen hun leven als plankton, waarbij ze in hun larvaal stadium copepoden bejagen en zelf gegeten worden door ander en groter zoöplankton, zoals pijlwormen. Wanneer deze soorten hun adulte gedaante bereikt hebben op het einde van hun verblijf in het plankton, vindt er een massale diaspora plaats, waarbij ze in hun nieuwe

⁸⁴ CUYVERS, L., o.c., 172; Zie voor de primaire productie in de Noordzee tijdens de winter en zomer: ICONA, o.c., 27-28.

⁸⁵ Cf. NSOSR 1993, fig. 4.1A.

⁸⁶ NSOSR 1993, 62-63.

⁸⁷ Cf. DAAN, R., 'Zoöplankton', in o.c., DE WOLF, P. (red.), 93-96.

omgeving zowel prooi als predator zijn. De groei en overleving van veel vislarven tijdens hun planktonperiode is afhankelijk van de voedselmogelijkheden, het niveau van predatie en het transport van de larven naar geschikte overlevingsgebieden.

Soorten als Haring daarentegen verlaten het plankton niet en blijven in de gemeenschap waar ze voorheen deel van uitmaakten om zich te voeden met de andere zoöplankton-soorten die de copepoden vergezellen. Nu de Haring van prooi tot predator is geëvolueerd, komt hij aan de top van de plankton-voedselweb. Maar tegelijk staat hij aan de basis van een andere voedselketen, die eindigt bij de grotere predatoren die de zee bevolken. Vissen, eenmaal volwassen, voeden zich in de eerste plaats met Zandspiering, Haring en Sprot. De scholen Zandspiering in de ondiepe wateren vormen een begeerlijke prooi voor alle soorten die groot genoeg zijn om een Zandspiering te kunnen doorslikken. Haring en Makreel zijn de meest algemeen voorkomende vissoorten in de oppervlaktewateren. Makreel voedt zich met jonge Haring, terwijl volwassen Haring samen met makreel dichte scholen vormt. Haring speelt een belangrijke rol als voedsel voor kabeljauwachtigen. Op deze wijze vormt er zich een hiërarchie van steeds grotere visetende vissoorten en zeevogels (bv. Alken)⁸⁸. De amfibische zeezoogdieren, zoals de in de Noordzee voorkomende grijze zeehond (in het noordwesten) en de kleinere Gewone zeehond (in het oosten en het zuiden) houden van een veelzijdig dieet van vis, schelpdieren, zeeëgels, garnalen en zelfs vogels. Andere zeezoogdieren, zoals dolfinen en walvissen, leven uitsluitend in het open water en voeden zich ofwel met een variatie van vissoorten of uitsluitend met plankton of een combinatie van beiden (bv. Gewone vinvis)⁸⁹.

Hierbij is de mariene voedselketen echter niet afgesloten. Vanuit de vruchtbare oppervlaktewateren daalt een voortdurende regen van organisch materiaal op de zeebodem neer: faeces, dood plankton en resten van dode vissen. Op de zeebodem (de benthische zone) leven verschillende planten- en dierengemeenschappen, waarvan de soorten afhankelijk zijn van de bodemstructuur (slib, zand, grind, keien, rots of een combinatie ervan). Waar de diepte van de zeebodem meer dan 30 meter bedraagt, dringt er onvoldoende lucht door voor de fotosynthese van de planten en leeft de benthische gemeenschap van het voedsel dat van de oppervlaktewateren naar beneden komt dwarrelen. Sommige bodemdieren, zoals krabben en vissen, voeden zich met grote brokken organisch afval. Anderen, zoals anemonen, schelpdieren en vederwormen filteren de minuscule voedseldeeltjes uit het water (= filter feeders). De filtreerders worden zelf weer gegeten door grotere vissen. De afvalstoffen die al deze dieren afscheiden, vormen de voedingsstoffen voor de volgende generatie fytoplankton⁹⁰.

7. Tussentijdse conclusie

Wegens de complexe interacties die plaatsgrijpen in het mariene milieu in het algemeen, en dit van de Noordzee in het bijzonder, is het moeilijk om tot een holistische benadering te komen

⁸⁸ Zie voor de zeevogels in de Noordzee: SWENNEN, C., 'Zeevogels', in o.c., DE WOLF, P. (red.), 124-131.

⁸⁹ Zie voor de zeezoogdieren: REIJNDERS, P.J.H., 'Zeezoogdieren', in o.c., DE WOLF, P. (red.), 132-138.

⁹⁰ Zie fig. bij MACGARVIN, M., o.c., 34; fig. 13 bij EISMA, D., in o.c., HEY, E. en PEET, G. (Eds.), 25; JONES, N.V., o.c., 70.

over de kwaliteit van het Noordzeemilieu⁹¹. Ondanks het feit dat de Noordzee tot één van de meest bestudeerde mariene regio's in de wereld behoort, is er nog een lange weg af te leggen om via wetenschappelijk onderzoek de diverse natuurlijke processen en de effecten van antropogene invloeden op het mariene milieu te begrijpen, te kwantificeren en bij te sturen. Een mariene milieu is qua onderzoek niet te vergelijken met het onderzoek van een zoetwatermilieu, waarbij waterkwaliteitsmetingen, onderzoek van de sedimentatie en de leefgemeenschappen een vrij sluitend beeld geven over de milieukwaliteit in de rivieren. In een mariene milieu maken diverse interacties tussen zoutgehaltes, temperatuursverschillen, thermische stratificaties, winden en getijdeninvloeden, de sedimentatietransporten, de water-lucht interacties, de zuurstofhuishouding en de complexe biologische wisselwerkingen, iedere nabootsing ervan in een laboratorium onmogelijk. Dit maakt het dan ook bijzonder moeilijk om over een verbetering of een verslechtering van de kwaliteit van de Noordzeemilieu definitieve uitspraken te kunnen doen. Deze vaststelling is uiteraard niet nieuw, maar reflecteert zich niettemin meer en meer in nieuwe verdragsrechtelijke maatregelen om verontreiniging aan de bron te beperken en te voorkomen en in de omschrijving van het concept mariene verontreiniging, waar de klemtoon op de toevoer van antropene stoffen ligt.

⁹¹ Zie daarover NSC Progress Report 1995, 199-204.

DEEL 1: VERONTREINIGING EN MILIEUBESCHERMING IN DE NOORDZEE: SITUERING VAN DE PROBLEMATIEK EN BEGRIPSVERDUIDELIJKINGEN

HOOFDSTUK 2. NATUURBEHOUD EN VERONTREINIGING: JURIDISCHE BEGRIPSVERDUIDELIJKINGEN, VERONTREINIGENDE STOFFEN EN VERONT- REINIGINGSBRONNEN VAN DE NOORDZEE

1. Juridische begripsverduidelijking van natuurbehoud

1.1. Algemeen

Natuurbehoud kan worden gedefinieerd als het streven naar het behoud van een zo groot mogelijke genetische en biologische diversiteit, met instandhouding of herstel van ecologische processen die werkzaam zijn tussen de abiotische en biotische componenten van het milieu⁹². **Biologische diversiteit** kan worden omschreven als de "*variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen*"⁹³. Natuurbehoud kan ook worden omschreven als het maatschappelijk streven om nu en voor de toekomst voldoende "natuur" veilig te stellen⁹⁴. Natuurbehoud beoogt aldus het behoud van de verscheidenheid in ruimte en tijd van het natuurlijke milieu⁹⁵.

Alhoewel er in het internationaal recht tal van instrumenten zijn die natuurbehoud beogen, zijn er weinig definities van het begrip terug te vinden.

De term behoud ("*conservation*") wordt wel veel gebruikt in de titel van diverse verdragen. De term "*conservation*" wordt in het Nederlands vertaald als behoud, maar ook soms als bescherming of instandhouding. Een van de eerste universele verdragen om het woord behoud op te nemen in de titel, is het Verdrag van Genève van 1958 inzake de visserij en het behoud van de

⁹² KUIJKEN, E., 'De plaats van natuurbehoud in het ruimtelijk en milieubeleid' in *Ruimte voor Groen*, 5de Vlaams Wetenschappelijk Congres over Groenvoorziening, Gent, september 1988, Congresboek deel 1, (129-146), 131.

⁹³ Art. 2, Verdrag van Rio de Janeiro van 5 juni 1992 inzake biologische diversiteit (Nederlandse tekst Verdrag in: *P.B.L.* 309, 13 december 1993).

⁹⁴ NYS, R., *Ecologie. Theorie en praktijk*, Monografie Stichting Leefmilieu, Kapellen, DNB/Uitg. Pelckmans, 1987, (360p.), 316.

⁹⁵ KUIJKEN, E., *Syllabus landschapsecologie en natuurbeheer*, Universiteit Gent, 1995, (46p. en bijlagen), 35; HERMY, M., *Natuurbeheer*, Brugge, Van de Wiele, Stichting Leefmilieu, Natuurreservaten en Instituut voor Natuurbehoud, 1989, (224p.), 5.

levende rijkdommen van de volle zee⁹⁶. Voorts is er sprake van behoud in de titel van het Verdrag van Bonn van 1979 inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten⁹⁷ evenals in een aantal regionale natuurbehoudsverdragen zoals het Verdrag van Bern van 1979 inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa⁹⁸, het Afrikaans Verdrag van 1968 inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen⁹⁹, de Asean-Overeenkomst van 1985 inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen¹⁰⁰. Ook in de twee natuurbehoudsrichtlijnen van de Europese Unie is sprake van behoud (Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora¹⁰¹ en Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand¹⁰²). In de Benelux-Overeenkomst van 1982 wordt de term natuurbehoud opgenomen in de titel¹⁰³.

Specifiek voor mariene soorten is er ook sprake van behoud in het Verdrag van 1980 van Canberra inzake het behoud van de Antarctische mariene levende rijkdommen¹⁰⁴, de Overeenkomst van New York inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de

⁹⁶ Verdrag van Genève van 29 april 1958 inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee (Convention on Fishing and the Conservation of the Living Resources of the High Seas). Tekst Verdrag in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW, The Ratification of Maritime Conventions, Londen, Lloyd's of London Press, 1990, II.1.110. Nederlandse tekst in: B.S., 2 februari 1972.

⁹⁷ Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten van 23 juni 1979 (Tekst in: HOHMANN, H., Basic Documents of International Environmental Law, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1992, 1401. Nederlandse tekst in: B.S., 29 december 1990. In de oorspronkelijke Engelse tekst is sprake van "conservation" (Convention on the conservation of migratory species of wild animals).

⁹⁸ Verdrag van Bern van 19 september 1979 inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats). Tekst Verdrag in: BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basis Documents on International Law and the Environment, Oxford, Clarendon Press, 1995, (688 p.), 455; Nederlandse tekst in: B.S., 29 december 1990.

⁹⁹ Afrikaans Verdrag inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen, Algiers, 15 september 1968 (Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources). Tekst Verdrag in: HOHMANN, H., Basic Documents of International Environmental Law, 1530.

¹⁰⁰ ASEAN (Association of South East Asian Nations) Overeenkomst inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen, Kuala Lumpur, 1985 (Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources). Tekst in: HOHMANN, H., Basic Documents of International Environmental Law, 1550.

¹⁰¹ Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora (Directive on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora). Tekst Richtlijn in: P.B.L. 206, 22 juli 1992, nr. 206.

¹⁰² Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (Directive on the Conservation of Wild Birds). Tekst Richtlijn in: P.B.L. 103, 25 april 1979.

¹⁰³ Benelux-Overeenkomst van 1982 op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming, Brussel, 8 juni 1982. Tekst Overeenkomst in: B.S., 20 oktober 1983.

¹⁰⁴ Verdrag inzake het behoud van de Antarctische mariene levende rijkdommen, Canberra, 20 mei 1980 (Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources). Tekst Verdrag in: BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basis Documents on International Law and the Environment, 628.

Noordzee (het Ascoban-Verdrag)¹⁰⁵, de Interim-overeenkomst inzake het behoud van de Noordelijke pelsrob van 1957¹⁰⁶ of de Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in Antarctica van 1972¹⁰⁷. In het Zeerechtverdrag van 1982¹⁰⁸ is er in verschillende artikelen sprake van behoud (bv. art. 61 inzake het behoud van de levende rijkdommen van de EEZ, art. 63 inzake de "straddling" stocks, art. 65 inzake zeezoogdieren in de EEZ, artt. 116-120 inzake het behoud en het beheer van de levende rijkdommen van de volle zee).

Een aantal natuurbehoudsverdragen gebruikt de term "*protection*" in de plaats van "*conservation*" (in het Nederlands vertaald als bescherming). Voorbeelden hiervan zijn het Verdrag van 1911 inzake de bescherming van de Noordelijke pelsrob¹⁰⁹ (de voorloper op het 1957 Zeehondenverdrag), het Verdrag van 1940 inzake natuurbescherming in het Westelijk halfrond¹¹⁰, het Verdrag van 1950 inzake de bescherming van vogels¹¹¹, het Verdrag van 1951 inzake de bescherming van planten¹¹² en het Werelderfgoedverdrag¹¹³. In het Verdrag van Londen van 1933¹¹⁴ wordt gebruik gemaakt van de term "*preservation*" (in het Nederlands vertaald als behoud of bewaring).

De term natuurbehoud (en -bescherming) wordt dus blijkbaar veelvuldig gebruikt. In weinig

¹⁰⁵ Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee, New York, 17 maart 1992 (Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas). Tekst in: B.S., 20 oktober 1993.

¹⁰⁶ Interim Convention on the Conservation of North Pacific Fur Seals, Washington, 9 februari 1957, zoals gewijzigd door diverse protocollen. Geamendeerde tekst in: Lyster, S., International Wildlife Law, Cambridge, Grotius Publications Limited, 1985, (470 p.), 322.

¹⁰⁷ Convention for the Conservation of Antarctic Seals, Londen, 1 juni 1972. Tekst in: Lyster, S., o.c., 355.

¹⁰⁸ Verdrag van de Verenigde Naties inzake het zeerecht, Montega Bay, 10 december 1982. Tekst in: ILM, (21) 1982, 1261.

¹⁰⁹ Treaty for the Preservation and Protection of Fur Seals, Washington, 7 februari 1911.

¹¹⁰ Convention of Nature Protection and Wildlife Preservation in the Western Hemisphere, Washington, 12 oktober 1940. Tekst in: Lyster, S., (1985), o.c., 307.

¹¹¹ Internationaal Verdrag van Parijs van 18 oktober 1950 inzake de bescherming van vogels. Tekst in: KISS, A.C., Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, Nairobi, UNEP, 1983, (525 p.), 84. Nederlandse tekst in: B.S., 30 oktober 1955.

¹¹² Internationaal Verdrag inzake de bescherming van planten, Rome, 6 december 1951. Tekst in: KISS, A.C., o.c., 90.

¹¹³ Verdrag inzake de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van de wereld, Parijs, 23 november 1972 (Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage). Tekst Verdrag in: ILM, 1972, 1358. Nederlandse tekst in: B.S., 5 augustus 1994.

¹¹⁴ Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State, Londen, 8 november 1933. Tekst in: KISS, A.C., o.c., 57.

verdragen wordt echter een definitie van de term gegeven¹¹⁵. Een definitie is terug te vinden in het Verdrag van Genève van 1958 inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee. Met instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee worden in dit verdrag bedoeld "*de gezamenlijke maatregelen die een gedurig optimale opbrengst van deze rijkdommen mogelijk maken, ten einde een maximale toevoer van voedingsmiddelen en andere voortbrengselen van de zee te verzekeren*" (cf. art. 2). In deze definitie van behoud is het behoud dus duidelijk gericht op het "*gebruik*" van de levende rijkdommen door de mens om tot een optimale opbrengst te kunnen komen ("*optimum sustainable yield*"). In het Verdrag inzake het behoud van de Antarctische mariene levende rijkdommen omvat de term behoud, voor de doelstellingen van het Verdrag, het redelijk gebruik (art. II (2)).

Het Biodiversiteitsverdrag geeft een definitie van het behoud *in situ*: het behoud van ecosystemen en natuurlijke habitats en de instandhouding en het herstel van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving en, in het geval van gedomesticeerde of gecultiveerde soorten, in de omgeving waarin zij hun onderscheidende kenmerken hebben ontwikkeld. Een definitie van de term behoud wordt niet gegeven.

In de Habitatrictlijn wordt onder de term instandhouding begrepen een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding (art. 1 (a)). De Habitatrictlijn omschrijft tevens de betekenis van de staat van instandhouding van een natuurlijke habitat (art. 1 (e)) en de staat van instandhouding van een soort (art. 1 (i)). Onder de staat van instandhouding van een natuurlijke habitat wordt verstaan de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.

De staat van instandhouding van een natuurlijke habitat wordt als gunstig beschouwd wanneer:

- het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en
- de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en
- de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als bedoeld in artikel 1(i).

Onder de staat van instandhouding van een soort wordt begrepen het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.

De staat van instandhouding wordt als gunstig beschouwd wanneer:

- uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en
- het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd

¹¹⁵ Zie ook: BIRNIE, P. en BOYLE, A., *International Law and the Environment*, Oxford, Clarendon Press, 1992, (563 p.), 435-437.

lijkt te zullen worden, en

- er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

In het Verdrag van Bonn wordt geen definitie gegeven van het begrip natuurbehoud, wel van de behoudsstatus van een trekkende soort. Het Verdrag geeft een omschrijving wanneer de mate en aard van de bescherming als gunstig wordt beschouwd en wanneer als niet-gunstig (cf. art. 1 (c) en (d)).

In de Benelux-Overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming wordt onder behoud, beheer en herstel begrepen: die passieve of actieve maatregelen die gericht zijn op de instandhouding of de ontwikkeling van de biologische, cultuurhistorische en esthetische waarden (art. 1 (2)).

Een uitgebreide omschrijving van het begrip natuurbehoud is terug te vinden in de "World Conservation Strategy". In de World Conservation Strategy van 1980¹¹⁶ wordt natuurbehoud omschreven als: *"het beheer van het menselijk gebruik van de biosfeer zodat het grootst mogelijke duurzame voordeel voor de huidige generaties kan worden opgebracht, waarbij de mogelijkheid om aan de noden en aspiraties van toekomstige generaties te voldoen, wordt behouden"*. Meer specifiek is het behoud van levende rijkdommen begaan met planten, dieren en micro-organismen en met de niet-levende elementen van het milieu waarvan zij afhangen. Het behoud van levende rijkdommen heeft drie specifieke doelstellingen: het behoud van essentiële ecologische processen en levensonderhoudende systemen; het behoud van de genetische diversiteit en het verzekeren van het duurzaam gebruik van soorten en ecosystemen.

Uit de verschillende definities blijkt reeds dat het begrip natuurbehoud een ruime betekenis heeft, gaande van een ecosysteembenadering in de World Conservation Strategy, tot de betekenis van een maximale duurzame opbrengst in het Verdrag van Genève. Dit verklaart waarom slechts weinig verdragen een definitie geven van het begrip en eerder een omschrijving bevatten van de te nemen maatregelen¹¹⁷. Door de ruime betekenis die aan het begrip wordt gegeven, kunnen maatregelen gericht op het behoud van soorten, zonder dat ze daarom worden geëxploiteerd, veeleer worden omschreven als bescherming ("*preservation*" of "*protection*"). Zoals reeds bleek uit de titels van diverse verdragen worden beide termen, behoud en bescherming gebruikt. Het onderscheid wordt echter niet doorgedreven in de inhoud van de verdragen: verdragen die de term behoud in de titel opnemen, omvatten vaak beschermingsmaatregelen van soorten. Hierna wordt dan ook de term verder gebruikt als hebbende een ruime betekenis, zowel in de zin van behoud met het oog op het menselijk gebruik als behoud gericht op bescherming.

Ook in nationale instrumenten wordt het begrip natuurbehoud omschreven. In de Wet op het

¹¹⁶ IUCN, UNEP, WWF, World Conservation Strategy, 1980. Tekst (gedeeltelijk) in: HOHMANN, H., Basic Documents of International Environmental Law, 79-95.

¹¹⁷ BIRNIE, P. en BOYLE, A., International Law and the Environment, 447-448.

natuurbehoud van 12 juli 1973¹¹⁸ wordt geen echte definitie gegeven van de term natuurbehoud. Wel bepaalt artikel 1: de wet "*beoogt het behoud van de eigen aard, de verscheidenheid en het ongeschonden karakter van het natuurlijke milieu door middel van maatregelen tot bescherming van de flora en de fauna, hun gemeenschappen en groeiplaatsen, evenals van de grond, de ondergrond, het water en de lucht*". In het MINA-Plan en het Natuurontwikkelingsplan werd wel een definitie gegeven van het begrip natuurbehoud: het natuurbehoud streeft naar "*de handhaving en de bevordering van een zo groot mogelijke genetische en biologische verscheidenheid, met instandhouding van ecologische processen, en uitgaande van de eigenheid van de omgeving*"¹¹⁹. In een voorlopige versie van het voorontwerp van decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu¹²⁰ wordt natuurbehoud omschreven als "*de handhaving en de bevordering van een zo groot mogelijke genetische en biologische diversiteit en de daarmee verbonden biologische processen en patronen die kenmerkend zijn voor een bepaald milieu*". In het ontwerpdecreet worden ook de termen natuurbeheer en natuurbescherming omschreven. Volgens het ontwerpdecreet betreffende het natuurbehoud betekent natuurbeheer het regelend en sturend ingrijpen van de mens in het natuurlijk milieu, bewust niets doen, inbegrepen. Natuurbescherming duidt op het geheel van maatregelen gericht op het behoud van de natuur via wettelijke, decretale, reglementaire of verordenende bepalingen. Het is duidelijk dat de betekenis die in het ontwerpdecreet aan het begrip bescherming wordt gegeven een andere draagwijdte heeft dan de term "*preservation*", die wordt vertaald als bescherming.

In de diverse natuurbehoudsinstrumenten kunnen diverse **deelmaatregelen** en methodes worden onderscheiden met het oog op het natuurbehoud.

In het Verdrag inzake biodiversiteit wordt verstaan onder behoud *in situ* het behoud van ecosystemen en natuurlijke habitats en de instandhouding en het herstel van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving (art. 2). Bij de behoudsmaatregelen *in situ* wordt ondermeer voorzien in het instellen van een stelsel van beschermde gebieden of gebieden waarin bijzondere maatregelen moeten worden genomen om de biologische diversiteit te behouden (art. 8 (a)), het bevorderen van de bescherming van ecosystemen en natuurlijke habitats, alsmede de instandhouding van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving (art. 8 (d)) en het ontwikkelen of handhaven van wetgeving en/of andere regelgeving nodig voor de bescherming van bedreigde soorten en populaties (art. 8 (k)).

Geregeld terugkerende maatregelen in internationale regelgeving zijn bijvoorbeeld¹²¹:

- het verbod op doden van bepaalde soorten (bv. art. 6 Verdrag van Bern; art. 12 Habitatrictlijn);

¹¹⁸ Wet op het natuurbehoud van 12 juli 1973, B.S., 11 september 1973.

¹¹⁹ KELCHTERMANS, T., Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen. Voorstellen voor 1990-1995, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1990, II. 2.

¹²⁰ Nog niet gepubliceerd.

¹²¹ Zie: KISS, A. en SHELTON, D., International Environmental Law, New York, Transnational Publishers Inc., 1991, (541 p.), 298-304.

- het verbod op bepaalde manieren van jagen of vissen (bv. Bijlage IV bij het Verdrag van Bern; Bijlage IV bij de EU-Vogelrichtlijn; het verbod op visserij met drijfnetten in UN-resoluties¹²²);
- gesloten jacht- en visseizoenen (bv. art. 3 en par. 3 van de bijlage bij het Verdrag van 1972 inzake de bescherming van de Antarctische zeehonden);
- begrenzing van bepaalde gebieden en de beperking van de vangst binnen een bepaald gebied (bv. het walvisreservaat in de Indische oceaan, cf. par. 7 (a) Schema bij Walvisvaartverdrag)
- habitatbescherming (bv. Ramsargebieden, Vogelrichtlijngebieden, Habitatrictlijngebieden);
- instellen van quota: dit houdt in de vaststelling van het aantal specimen dat kan worden gevangen en de verdeling van de hoeveelheid tussen diegenen die aan exploitatie doen (bijvoorbeeld voor walvissen ingesteld door de IWC, voor visstocks in het EG- visserijbeleid);
- beheer van ecosystemen (bv. in het Verdrag inzake het behoud van Antarctische mariene levende rijkdommen, cf. art. 2 (3));
- handel in wilde diersoorten (bv. het Cites-Verdrag).

Een van de meest gebruikte technieken in natuurbehoudsinstrumenten is het gebruik van lijsten met soorten of habitats en vaak een daaraan gekoppeld systeem van vergunningen (bv. soorten in bijlagen bij het Verdrag van Bonn en Verdrag van Bern, lijsten van soorten en habitats in de bijlagen bij de Habitatrictlijn, soorten in de Cites-bijlagen, lijst van Ramsargebieden, lijst van Werelderfgoedgebieden, enz.)¹²³.

Ook in de nationale natuurbehoudswetgeving worden deelmaatregelen inzake het natuurbehoud onderscheiden. In de Wet op het natuurbehoud worden maatregelen onderscheiden voor de bescherming van planten- en diersoorten en maatregelen voor de bescherming van de natuurlijke milieus. Ook het voorontwerp van decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu bevat een hoofdstuk inzake het gebiedsgericht beleid met betrekking tot de natuurlijke structuur en een hoofdstuk inzake de bescherming van planten- en diersoorten en van hun levensgemeenschappen.

In het Natuurontwikkelingsplan wordt het beleid opgedeeld in vijf deelaspecten, met name, een gebiedsgeoriënteerd beleid, een soortengericht beleid, een ecologische milieukwaliteit, natuureducatie en doelgroepenbeleid en integratie van het natuurbehoudsbeleid binnen andere beleidsdomeinen¹²⁴.

De **functies** (en tevens motieven) voor het natuurbehoud zijn ondermeer de reservoirfunctie (behoud van de genetische variatie), regulerende functie (in verband met klimaat en waterhuishouding, bv. zeeverende functie van de zandbanken voor de Belgische kust), laboratorium-

¹²² Resolutie 44/225 van de Algemene Vergadering van 22 december 1989, Large-Scale Pelagic Driftnet Fishing and its Impact on the Living Marine Resources of the World's Oceans and Seas. Tekst Resolutie in: ILM, 1990, 1555. Bevestigd door de Resoluties 45/197 van 1990 en 46/215 van 20 december 1991 (Tekst in: ILM, 1992, 241).

¹²³ BIRNIE, P. en BOYLE, A., International Law and the Environment, 454.

¹²⁴ KELCHTERMANS, T., o.c., II.40-II.72. Zie ook: KUIJKEN, E., 'De plaats van natuurbehoud in het ruimtelijk en milieubeleid', l.c., 132-137.

functie (wetenschappelijk onderzoek), signaalfunctie (bv. grote aantallen met olie besmeurde zeevogels in de jaren '60 en '80¹²⁵), economische functie (visserij, scheepvaart, winning van mineralen), educatieve, pedagogische, sociale en culturele functies, ethische functie¹²⁶.

1.2. Natuurbehoud van mariene ecosystemen

Inzake het natuurbeheer op zee, kan een onderscheid worden gemaakt tussen activiteiten-gericht beheer enerzijds, waarin wordt getracht bepaalde activiteiten te controleren en milieugericht beheer anderzijds, waarin wordt getracht de effecten van activiteiten op het milieu te beïnvloeden.

Het activiteitengericht beheer kan verder worden onderverdeeld in controle over het verwijderen van rijkdommen uit het milieu (visserij, winning van mineralen) en controle over het toevoegen van materialen en fysische ingrepen in het milieu (verontreiniging, landaanwinning).

De milieugerichte benadering kan worden onderverdeeld in gebiedsgerichte maatregelen ter bescherming van de natuurwaarden binnen een bepaald gebied (natuurreservaten) en kenmerkgerichte maatregelen, ter bescherming van specifieke kenmerken (soortenbescherming van bijzonder kwetsbare of bedreigde soorten).

Deze verschillende types van natuurbehouds- en beheersmaatregelen zijn niet competitief, zij vullen elkaar aan. Zo zal een natuurreservaat milieugericht en gebiedsgericht zijn, maar de grenzen ervan zullen gedefinieerd zijn aan de hand van specifieke kenmerken zoals de aanwezigheid van bepaalde soorten die in aanmerking komen voor bescherming.

Tot nu toe is in het beheer van mariene ecosystemen, de activiteiten- (bron-) gerichte aanpak zoals het visserijbeheer de meest gebruikte beheersvorm. Het beheer inzake de bescherming van mariene ecosystemen is tot nu toe vooral gericht geweest op zaken in verband met verontreiniging en waterkwaliteit.

Van de milieugerichte aanpak zijn kenmerkgerichte maatregelen zoals de bescherming van bepaalde populaire zeezoogdieren (walvissen, zehonden), meer gebruikt dan gebiedsgerichte maatregelen¹²⁷. Ook bij deze maatregelen was het initieel uitsluitend de bedoeling om de exploitatie van deze soorten te reguleren en te beheren, teneinde de populaties te vrijwaren voor exploitatie naar de toekomst. Slechts later werden soortenbeschermingsmaatregelen genomen met het oog op het behoud van de soorten op zich.

Ook bij natuurbehoud op zee wordt dus een onderscheid gemaakt in gebiedsbeschermende maatregelen en andere maatregelen zoals soortenbescherming. De bescherming van een mariene habitat zal niet uitsluitend kunnen worden bereikt door het aanduiden van een gebied

¹²⁵ OFFRINGA, H. en MEIRE, P., Beached Birds in Belgium (1962-1995), in voorbereiding.

¹²⁶ Zie hierover: KUIJKEN, E., Syllabus landschapsecologie en natuurbeheer, 36; KUIJKEN, E., 'Natuurbehoud: zonder verleden geen toekomst!' in HERMY, M. (red.), o.c., (17-30), 23 en NYS, R., o.c., 317-318.

¹²⁷ Deze indeling is gebaseerd op: COLE-KING, A., 'Marine Conservation. A new policy area', MP, 1993, (171-185), 171 en 182-183.

als beschermd gebied. Een effectieve bescherming zal slechts worden verkregen door het stellen van beperkingen aan of voorschriften voor de uitoefening van activiteiten die een invloed hebben op het betrokken gebied¹²⁸. Naast het aanduiden van gebieden en de daarbij horende beperking van activiteiten, kunnen nog andere maatregelen noodzakelijk zijn. Zo zullen voor het behoud van bepaalde bedreigde diersoorten aanvullende maatregelen worden vereist (bijvoorbeeld het verbod op het doden van bepaalde soorten, ook buiten een beschermd gebied). Voorts is een goede kwaliteit van het mariene milieu onontbeerlijk voor het beschermen van het mariene milieu (bijvoorbeeld maatregelen tegen mariene verontreiniging).

Voor het concept van mariene beschermde gebieden vraagt een verduidelijking¹²⁹. Een algemene definitie van een marien beschermd gebied is er niet. De bestaande mariene beschermde gebieden kunnen verschillen, zowel in terminologie, doelstellingen, locatie als de mate van bescherming¹³⁰.

Door IJLSTRA en NOLLKAEMPER wordt een marien beschermd gebied omschreven als *"een gebied waar de kuststaat met het oog op het behoud van de in het gebied aanwezige bijzondere natuurwaarden beoogt een zekere bescherming te geven tegen activiteiten, binnen of buiten het gebied, die negatieve effecten op het binnen het gebied functionerende ecosysteem kunnen hebben"*¹³¹.

Volgens PEET en GUBBAY¹³² kan een marien beschermd gebied ("marine protected area") algemeen worden omschreven als een gebied van intergetijde of subtidaal terrein, samen met het water erboven, de fauna en de flora, en de historische en culturele kenmerken, die worden behouden met het oog op het beschermen van het ingesloten leefmilieu.

Voor de bestaande mariene beschermde gebieden worden veelal termen gebruikt zoals marien reservaat (bv. Leigh Marine Reserve in Nieuw Zeeland, beschermd op basis van de Marine Reserves Act 1971¹³³), marien natuurreservaat (bv. Lundy Marine Nature Reserve in Groot-

¹²⁸ IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., Gebiedsbescherming op de Noordzee, Utrecht, NILOS/Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990, (174 p.), 4.

¹²⁹ Zie: CLIQUET, A., 'Mogelijkheden in internationaal en nationaal recht voor de bescherming van mariene habitats', in Colloquium 'Het natuurbeschermingsrecht', Belgische Vereniging voor Milieurecht, Brussel, 12-13 januari 1996, in publicatie (1996).

¹³⁰ Zie hierover: PEET, G. en GUBBAY, S., 'Marine Protected Areas in the North Sea' in The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 241-251. Zie ook: IMO- Resolutie A.720 (17) van 6 november 1991, 'Guidelines for the designation of special areas and the identification of particularly sensitive sea areas' en meer bepaald, Hoofdstuk 1, 'Marine protected areas'. Tekst Resolutie in: INTERNATIONAL MARITIME ORGANISATION, Assembly, Seventeenth session, 28 October - 8 November 1991. Resolutions and Other Decisions (Resolutions 680-732), Londen, 1992, 328-369.

¹³¹ IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., o.c., 1.

¹³² PEET, G. en GUBBAY, S., 'Marine Protected Areas in the North Sea', l.c., 241-251; zie ook: IMO Resolutie A.720 (17) van 6 november 1991.

¹³³ Zie: BALLANTINE, B., 'New Zealand's course for marine reserves', New Scientist, juni 1987, 54-55.

Britannië, beschermd onder Sectie 36 van de Wildlife and Countryside Act 1981¹³⁴) of marien park (bv. het Great Barrier Reef Marine Park in Australië, ingesteld door de Great Barrier Reef Marine Park Act 1975¹³⁵). Andere termen die worden gebruikt zijn mariene wildreservaten ("*marine sanctuaries*") zoals bv. Stellwagen Bank in de V.S.¹³⁶ (ingesteld op basis van de Marine Protection, Research and Sanctuaries Act 1972) of mariene rijkdommen reservaat (bv. Galapagos Marine Resources Reserve)¹³⁷. Mariene beschermde gebieden kunnen ook worden ingesteld voor de bescherming van bepaalde soorten (bv. het Indian Ocean Whale Sanctuary¹³⁸ of het walvisreservaat rond Antarctica, ingesteld door de Internationale Walvisvaart Commissie¹⁴⁰) of gebieden ingesteld met het oog op het beperken van welbepaalde activiteiten zoals scheepvaart of visserij.

Inzake het instellen van beschermde gebieden waarbij bepaalde beperkingen of regels worden opgelegd aan de scheepvaart zijn er de laatste jaren diverse concepten en begrippen uitgewerkt of voorgesteld. Zo kunnen bijvoorbeeld "*bijzondere gebieden*" ("*special areas*") onder het Marpol-Verdrag¹⁴¹ worden ingesteld: dit zijn "*mariene gebieden waar omwille van algemeen aanvaarde technische redenen met betrekking tot de oceanografische en ecologische toestand en met betrekking tot het speciale karakter van het scheepvaartverkeer, het nemen van bijzondere verplichte methoden voor de preventie van mariene verontreiniging door olie, vloeibare stoffen of vuilnis is vereist*"¹⁴². Het gevolg van de aanduiding van een gebied als bijzonder gebied is dat er strikte lozingsregelen gelden ter beperking van de verontreiniging door schepen.

Het nemen van bijzondere verplichte maatregelen ter voorkoming van verontreiniging door schepen in een gebied gelegen binnen de EEZ kan ook op grond van artikel 211 (6) van het

¹³⁴ Tekst Wet in: BATES, J.H. en BENSON, C., Marine Environmental Law, Londen, Lloyd's of London Press, 1993, 11-609 - 11-635.

¹³⁵ Zie: KENCHINGTON, R., Managing Marine Environments, New York, Taylor & Francis, 1990, (248p.), 126-134.

¹³⁶ ROYAL SOCIETY FOR THE PROTECTION OF BIRDS, Marine Life Campaigner, juni 1994, 8.

¹³⁷ Zie hierover: KENCHINGTON, R., o.c., 173-183.

¹³⁸ Cf. Par. 7 (a), Schema bij het Walvisvaartverdrag van 1946 (Tekst in: BIRNIE, P. e, BOYLE, A., Basis Documents on International Law and the Environment, 587).

¹³⁹ Zie: ROSE, G. en CRANE, S., 'The Evolution of International Whaling Law' in Greening International Law, SANDS, P. (ed.), Londen, Earthscan Publications, 1993, (159-181), 172.

¹⁴⁰ Cf. Par. 7 (b), Schema bij het Walvisvaartverdrag.

¹⁴¹ Internationaal Verdrag van 2 november 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen (tekst in ILM, 1972, 1294) en Protocol van 17 februari 1978 (tekst in ILM, 1978, 546). Tekst Verdrag en Protocol in : B.S., 24 mei 1984.

¹⁴² IMO-Resolutie A. 720 (17), Hoofdstuk 2. Zie definities bijzonder gebied in het Marpol-Verdrag in Bijlage I, voorschrift 1 (10), Bijlage II, voorschrift 1 (7) en Bijlage V, voorschrift 1 (3).

Zeerechtverdrag¹⁴³, "om erkende technische redenen met betrekking tot de oceanografische en ecologische omstandigheden in dat gebied, alsmede het gebruik of de bescherming van de rijkdommen daarvan en het speciale karakter van het verkeer daarin".

Naast de bijzondere gebieden onder het Marpol-Verdrag kunnen "bijzonder gevoelige zeegebieden" ("particularly sensitive sea areas") worden ingesteld: dit is een gebied dat speciale bescherming behoeft door middel van actie door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), omwille van het belang van ecologische, socio-economische of wetenschappelijke redenen en dat kwetsbaar kan zijn voor schade veroorzaakt door maritieme activiteiten¹⁴⁴. De aanduiding van een gebied als bijzonder gevoelig zeegebied laat toe dat speciale beschermende maatregelen worden genomen, zoals voorzien door de IMO-richtlijnen. Deze maatregelen kunnen ondermeer zijn het nemen van routingsmaatregelen onder het SOLAS-Verdrag van 1974¹⁴⁵ en in overeenstemming met de algemene bepalingen inzake scheepsroutering¹⁴⁶, met inbegrip van de aanduiding van het gebied als "te vermijden gebied" ("area to be avoided"). Een te vermijden gebied wordt omschreven als "een gebied binnen welbepaalde grenzen, waarin de scheepvaart bijzonder gevaarlijk is of het van bijzonder belang is om ongevallen met schepen te vermijden, dat zou moeten worden vermeden door alle schepen of bepaalde klassen van schepen"¹⁴⁷.

Het instellen van te vermijden gebieden door de IMO, evenals het nemen van andere routingsmaatregelen kan evenwel ook zonder dat voorafgaandelijk een gebied als een bijzonder gevoelig zeegebied moet zijn geïdentificeerd.

Na de ramp met het schip de Braer werd in Groot-Brittannië het concept van de "mariene milieu hoge risico gebieden" ("marine environmental high risk areas") of de MEHRA's voorgesteld¹⁴⁸. Daaronder wordt begrepen een klein gebied dat zowel van een hoge ecologische gevoeligheid is, als op een (drukke) scheepvaartroute ligt. De aanduiding van een gebied als MEHRA heeft een informatieve bedoeling en is een argument om routingsmaatregelen voor te stellen.

¹⁴³ Overeenkomst van 10 december 1982 van de Verenigde Naties inzake het zeerecht. Tekst in: ILM, 1982, 1261. Het Verdrag is internationaal in werking getreden op 16 november 1994.

¹⁴⁴ IMO-Resolutie A. 720 (17), 3.1.2.

¹⁴⁵ Internationaal Verdrag van 1 november 1974 voor de beveiliging van mensenlevens op zee. Tekst in: B.S., 5 december 1979. Geamendeerde tekst in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW, The Ratification of Maritime Conventions, Londen, Lloyd's of London Press, 1990, II.3-5.

¹⁴⁶ General Provisions on Ship's Routing (tekst in: IMO, Ship's Routing, 6th edition, Londen, 1991, part A).

¹⁴⁷ IMO, Ship's Routing, 2.1.12; zie ook: IMO-Resolutie A. 720 (17), 3.4.4.

¹⁴⁸ Aanbeveling 59 in het rapport: Safer Ships, Cleaner Seas, Report of Lord Donaldson's Inquiry into the Prevention of Pollution from Merchant Shipping, Londen, HMS, 1994. Zie: Safer Ships, Cleaner Seas. Government Response to the Report of Lord Donaldson's Inquiry into the Prevention of Pollution from Merchant Shipping, Londen, HMS, februari 1995, (68 p.), 33. Voor een kritiek zie: 'Safer Ships, Cleaner Seas? A brief look at the recently published Report of Lord Donaldson's Inquiry into the prevention of pollution from merchant shipping', North Sea Monitor, 1994/2, 21-24.

Door de Europese Unie werd voorts het concept van de "*mariene ecologisch gevoelige gebieden*" ("*environmentally sensitive areas - marine and coastal*") of ESA's of MESA's ontwikkeld. De Raad Leefmilieu van 29 juni 1993 heeft de lidstaten van de Europese Unie opgeroepen om ecologisch gevoelige gebieden in mariene en kustgebieden te bepalen, met als doel een betere bescherming van deze gebieden tegen accidentele verontreiniging, als gevolg van het transport van olie en gevaarlijke stoffen, toe te laten. De bedoeling van de Europese Unie is om de IMO, waar nodig, de geschikte beperkingen voor het scheepvaartverkeer te doen aanvaarden (met inbegrip van het aanduiden van gebieden als "areas to be avoided" en nieuwe vaarroutes). De identificatie van de ESA's gebeurt aan de hand van criteria die worden gehaald uit IMO- Resolutie A.720 (17), de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn¹⁴⁹.

De verschillen tussen een aantal van deze concepten zijn niet altijd duidelijk en soms zeer gering (zo bijvoorbeeld tussen de bijzonder gevoelige zeegebieden, de MEHRA's en de MESA's). Het is duidelijk dat een dergelijk overaanbod aan begrippen verwarrend is voor zowel de gebruikers (de scheepvaart) als voor de overheid (naar implementatie en controle toe). Bovendien kan de effectieve waarde van sommige van deze initiatieven in vraag worden gesteld, gezien het beperkte gevolg dat eraan werd gegeven (zo werd tot nu toe slechts één gebied aangeduid als bijzonder gevoelig zeegebied, met name het Great Barrier Reef in Australië en werden nog geen gebieden ingesteld als MEHRA of MESA).

Behalve de terminologie is ook de plaats van de mariene beschermde gebieden verschillend: de meeste mariene beschermde gebieden zijn gelegen in aansluiting bij de kust en omvatten soms een deel van het vasteland. Het aantal beschermde gebieden die in open zee zijn gelegen en dus niet bij het land aansluiten, is eerder beperkt. Een voorbeeld van een dergelijk gebied in open zee is het Gulf of the Farallones National Marine Sanctuary nabij San Francisco¹⁵⁰.

De doelstellingen voor het instellen van mariene beschermde gebieden kunnen variëren van bijvoorbeeld het beschermen van ecologisch belangrijke gebieden (bv. koraalriffen, zandbanken), het beschermen van bepaalde soorten (bv. walvisreservaat), het beheer van mariene rijkdommen (bv. visserijbeheer), het beperken van bepaalde activiteiten, en de ontwikkeling van een meervoudig gebruik van het gebied. Er kunnen twee grote categorieën worden onderscheiden: gebieden louter gericht op bescherming (wat veeleer uitzonderlijk voorkomt, maar zie bv. het Leigh marien reservaat in Nieuw-Zeeland), en gebieden die worden beschermd, gecombineerd met het meervoudig gebruik van het gebied zoals recreatie en visserij, verenigbaar met de bescherming van het gebied.

De mariene beschermde gebieden kunnen ook verschillen naargelang de mate van bescherming: in bepaalde gebieden kan bescherming worden geboden tegen alle activiteiten die schade aan een gebied kunnen aanbrengen. In andere gebieden wordt enkel bescherming geboden tegen een beperkt aantal activiteiten zoals bijvoorbeeld visserij (bijvoorbeeld visserijboxen) of scheepvaart (bijvoorbeeld te vermijden gebieden of bijzondere gebieden onder het Marpol-Verdrag).

¹⁴⁹ Zie document Ad hoc Technische Commissie Noordzee, MNZ/93/11/12-N, Annex 3.

¹⁵⁰ PEET, G. en GUBBAY, S., 'Marine Protected Areas in the North Sea', *l.c.*, 242.

De juridische instrumenten voor het instellen van beschermde gebieden in zee variëren van landbeschermingsinstrumenten door deze toe te passen in mariene gebieden (bijvoorbeeld Ramsar-gebied, Vogelrichtlijngebied of door het toepassen van de nationale natuurbehoudswetgeving in zee). Een andere mogelijkheid bestaat uit het specifiek creëren van wetgeving voor de bescherming van mariene gebieden (bijvoorbeeld nationale wetgeving in Groot-Brittannië, Australië, Nieuw-Zeeland). Volgens KENCHINGTON zijn er 91 categorieën van beschermde gebieden in gebruik¹⁵¹. KENCHINGTON onderscheidt drie basisbenaderingen voor de wettelijke bescherming van mariene gebieden. Een eerste mogelijkheid is het uitbreiden van wetgeving inzake natuurparken op het land, door te voorzien in het oprichten van parken of reservaten in tussenetijde en subtidale gebieden. Een voorbeeld hiervan zijn de Indonesische mariene nationale parken. Een tweede benadering houdt de uitbreiding van visserijwetgeving in zodat het mogelijk wordt om specifieke voorzieningen te maken voor de bescherming van habitats van commercieel belangrijke soorten en voor het behoud van mariene rijkdommen. Deze benadering wordt bijvoorbeeld toegepast in het Maleisische programma ter bescherming van mariene gebieden. Een derde mogelijkheid is het oprichten van een coördinerend orgaan dat toeziet in het behoud, duurzaam gebruik en meervoudig gebruik van het mariene milieu (bijvoorbeeld het Great Barrier Reef Marine Park).

Een duidelijk uitgewerkt concept van het begrip "*marien beschermd gebied*" ("*marine protected area*" - MPA) wordt beschreven door BIRDLIFE, en WARREN en GUBBAY (voorstel van de werkgroep inzake mariene beschermde gebieden - Marine Protected Areas Working Group)¹⁵². Gebiedsaanduiding wordt aanzien als een waardevol instrument voor de bescherming van mariene habitats en "wildlife". MPA's zijn niet enkel natuurbehoudsgebieden voor habitats en 'wildlife' maar zijn tevens waardevol voor het behoud van esthetische kenmerken zoals zeegezichten en archeologische resten, voor de bescherming van levende mariene rijkdommen, en voor het voorzien van recreatieve, onderzoeks- en educatieve mogelijkheden. Ondanks de regulering wordt toch ruimte gelaten voor traditionele gebruiken. De MPA's kunnen variëren van gebieden waar niet aan winning wordt gedaan tot multi-functionele beschermde gebieden. De primaire doelstelling van de MPA is het behoud van het ecologisch karakter ervan. Het gebruik moet worden gebaseerd op het voorzichtigheidsbeginsel. Een coherent systeem voor gebiedsbescherming is vereist in het mariene leefmilieu, evenals een wettelijk kader. MPA's moeten kunnen voorzien in een gradatie van het niveau en van de types van bescherming. Het concept van een MPA is gebaseerd op een vaststelling van de ecologische en sociale en economische waarden van het gebied en van de conflicten tussen het gebruik ervan en de genoemde waarden. Het houdt de ontwikkeling in van een geïntegreerd plan voor het duurzaam gebruik van het gebied. Er moeten ook doelstellingen worden geformuleerd en er moet monitoring worden voorzien om de effectiviteit van het beheer te kunnen beoordelen.

¹⁵¹ KENCHINGTON, R., *o.c.*, 12.

¹⁵² Zie: WARREN, L. en GUBBAY, S., Marine Protected Areas: a Discussion Document, Samengesteld voor The Marine Protected Areas Working Group, maart 1991, 12 p.; BIRDLIFE INTERNATIONAL, A North Sea View. BirdLife International's Recommendations to 4th International Conference on the Protection of the North Sea, februari 1995, (55 p.), 23; BARTRAM, H., 'A Last Chance to Revitalise the North Sea? The BirdLife International View of the Fourth North Sea Conference', North Sea Monitor, maart 1995, (4-8), 4; WWF, Marine Update, 1994, nr. 17.

2. Juridische begripsverduidelijking van verontreiniging

2.1. Mariene verontreiniging: juridische begripsverduidelijking

De eerste expliciete en algemeen aanvaarde definitie van mariene verontreiniging werd verstrekt door GESAMP¹⁵³ en diende als uitgangsbasis voor de definitie van verontreiniging in verschillende daaropvolgende verdragen¹⁵⁴. Volgens de GESAMP-definitie is mariene verontreiniging: "*Het rechtstreeks of onrechtstreeks inbrengen door de mens van stoffen of energie in het mariene milieu (met inbegrip van estuaria) die resulteren in dusdanige schadelijke gevolgen voor levende rijkdommen, gevaar voor de menselijke gezondheid, de belemmering van activiteiten op zee, met inbegrip van de visserij, een aantasting van de kwaliteit van het zeewater voor het gebruik ervan en de vermindering van de recreatieve waarde*"¹⁵⁵. De GESAMP-definitie heeft o.m. als model gediend voor de definitie van verontreiniging in het Verdrag van Helsinki ter bescherming van de Baltische Zee¹⁵⁶, het Verdrag van Parijs ter voorkoming van verontreiniging van de noordoostelijke Atlantische Oceaan vanaf het land¹⁵⁷ en de EG-Richtlijn 76/464 van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd¹⁵⁸.

Een tweede expliciet en algemeen aanvaarde definitie van verontreiniging wordt verstrekt door het Zeerechtverdrag van 10 december 1982. In artikel 1 (1)(4) wordt onder mariene verontreiniging begrepen: "*de rechtstreekse of onrechtstreekse inbrenging door de mens van stoffen of energie in het mariene milieu, met inbegrip van de estuaria, die dusdanige schadelijke gevolgen heeft of naar alle waarschijnlijkheid zal hebben zoals schade aan de levende rijkdommen en het mariene leven, gevaar voor de gezondheid van de mens, belemmering van de activiteiten op zee, met inbegrip van het vissen en andere rechtmatige gebruiken van de zee, aantasting van de kwaliteit van het zeewater voor het gebruik ervan en de vermindering van de*

¹⁵³ GESAMP is de "Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution" van de Verenigde Naties opgericht door IMCO (nu IMO), FAO, UNESCO en WMO in 1969. GESAMP is een permanent adviesorgaan voor organisaties IMO, FAO, UNESCO, WMO, WHO, IAEA, UNEP, UN. Zie over de activiteiten van GESAMP: BOEHMER-CHRISTIANSEN, S., 'The Scientific Basis of Marine Pollution Control', 6 *MP* 2 (1982).

¹⁵⁴ BARROS, J. en JOHNSTON, D.M., *The International Law of Pollution*, New York, Macmillan Publishing Co., 1974, 6; TOMCZAK, M., 'Defining Marine Pollution. A Comparison of Definitions used by International Conventions', 8 *MP* 311 (1984), 317 e.v.

¹⁵⁵ "The introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment (including estuaries) resulting in such deleterious effects as harm to living resources, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing, impairment of quality for use of sea water, and reduction of amenities": UN doc. A/7750, Part. I,3, 10 november 1969; UNESCO doc. SC/MD/19 van 1 juni 1970, Annex IV, 12. Zie ook referenties bij: HARDY, M., 'Definitions and Forms of Marine Pollution', in *New Directions in the Law of the Sea* (verder afgekort NDLS), CHURCHILL, R., SIMMONDS, K.R. en WELCH, J. (Eds.), New York, Oceana Publications, 1973, Vol. III, 73.

¹⁵⁶ Art. 2 (1), Verdrag van Helsinki van 22 maart 1974, 13 *ILM* 547 (1974).

¹⁵⁷ Art. 1 (1), Verdrag van Parijs van 21 februari 1974, 13 *ILM* 352 (1974), 353.

¹⁵⁸ Art. 1 (2)(e), *PB. L.* 129/24, 18 mei 1976.

*recreatieve waarde*¹⁵⁹. De onderstreepte woorden wijken af van de GESAMP-definitie, waarbij in het Zeerechtverdrag ook de klemtoon wordt gelegd op de probabiteit op schade, benevens de werkelijke schadevaststellingen. Deze definitie vinden we ook terug in een reeks mariene verdragen¹⁶⁰. Ook het MARPOL-Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door de scheepvaart kwalificeert impliciet verontreiniging door terug te vallen op de definitie van schadelijke stoffen. Een schadelijke stof is "*elke stof die, indien zij in zee terechtkomt, gevaar kan opleveren voor de gezondheid van de mens, schade kan toebrengen aan de biologische rijkdommen, zee flora en -fauna, de recreatiemogelijkheden die de zee biedt kan schaden of storend kan werken op enig ander rechtmatig gebruik van de zee*"¹⁶¹.

Bij de evolutie van de definitie van mariene verontreiniging in de verdragen, kunnen vier periodes worden onderscheiden, nl.: de periode vóór 1972 waarbij mariene verontreiniging niet wordt gedefinieerd; de periode 1972-1974 waarbij impliciet naar mariene verontreiniging wordt verwezen door het hanteren van de begrippen afval, schadelijke stoffen en gevaarlijke stoffen; de periode vanaf 1974 waarbij mariene verontreiniging expliciet wordt gedefinieerd en tenslotte de periode vanaf 1982 (Zeerichtverdrag) waar in de definitie van verontreiniging de noodzaak voor een duidelijke wetenschappelijk vastgestelde schade aan het mariene milieu wordt afgezwakt. Deze laatste benadering wordt sedert 1992 door het Verdrag van Parijs (1992) en Helsinki (1992) nog versterkt door de introductie van het voorzorgsbeginsel. Bij deze nieuwe mariene leefmilieuverdragen ter bescherming van de noordoostelijke Atlantische Oceaan (Parijs, 22 september 1992) en de Baltische Zee (Helsinki, 9 april 1992) moet de definitie van verontreiniging dan ook in samenhang met het voorzorgsbeginsel worden gelezen¹⁶². Het voorzorgsbeginsel komt erop neer dat staten niet moeten wachten om preventieve maatregelen te nemen alvorens er een duidelijk bewijs is van een causaal verband tussen het inbrengen van stoffen en energie in het milieu en het potentiële gevaar voor de menselijke gezondheid of schade voor het mariene milieu.

Alle definities van mariene verontreiniging worden echter gekenmerkt door twee steeds terugkerende elementen: a. het door de mens in het mariene milieu brengen van stoffen of energie (het antropogene karakter), en b. de schadelijke of mogelijke schadelijke effecten daardoor veroorzaakt aan het mariene leefmilieu/ecosysteem of aan de andere legitieme gebruiken van de zee. Indien het eerstgenoemde element, de menselijke daad, in het internatio-

¹⁵⁹ UN DOC. A/CONF.62/122 van 7 oktober 1982, in: 21 *ILM* 1261 (1982); zie voor een evolutie van de tekstwijziging: KINDT, J.W., *Marine Pollution and the Law of the Sea*, New York, W.S. Hein & Co, 1986, Vol.I, 36-40.

¹⁶⁰ Art. I (a), Verdrag van Koeweit ter bescherming van de Perzische Golf tegen verontreiniging, 23 april 1978, in 17 *ILM* 511 (1978); art. I (3), Verdrag van Jeddah ter bescherming van de Rode Zee en de Golf van Aden, 14 februari 1982, tekst in: SAND, P.H., *o.c.*, 115; art. 2 (a), Verdrag van Lima ter bescherming van het zuidoostelijk deel van de Stille Oceaan, 12 november 1981, in 20 *ILM* 746 (1981); art. 2 (f), eerste lid, Verdrag van Nouméa ter bescherming van het zuidwestelijk deel van de Stille Oceaan, 25 november 1986, in 26 *ILM* 38 (1987), 43.

¹⁶¹ Cf. art. 2 (2), Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door de scheepvaart (MARPOL), London, 2 november 1973, 12 *ILM* 1319 (1973), (1320); art. 1 (1°), Wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen, *E.S.*, 27 juni 1992.

¹⁶² Cf. art. 1 (d) en 2. 2 (a), Verdrag van Parijs 1992, in 32 *ILM* 1069 (1993) en 8 *TIJMCL* 50 (1993); art. 2 (1) en 3 (2), Verdrag van Helsinki, in 22 *Law of the Sea Bulletin (LSB)* 54 (1993) en 8 *TIJMCL* 91 (1993).

naal recht omzeggens geen interpretatieproblemen schept en ons naar de bronnen van verontreiniging brengt¹⁶³, wordt het materiële aspect van de definitie in belangrijke mate gekwalificeerd door het tweede element, met name de schadelijke effecten.

2.1.1. De schade aan het mariene milieu

2.1.1.1. Het probleem van de waarneming van schade

De vaststelling en het ogenblik waarop er sprake kan zijn van schade is van belang om tijdig op te treden. Door de invoeging van de woorden "*is likely to result*" (waarschijnlijk zal resulteren) of "*liable*" mag worden aangenomen dat er reeds sprake kan zijn van verontreiniging alvorens de schadelijke gevolgen ("deleterious effects") zich klaarblijkelijk en duidelijk manifesteren¹⁶⁴. Dit is de probabiliteitsfactor die door de GESAMP-definitie volkomen wordt genegeerd. Bij de GESAMP-definitie moet de schade immers duidelijk wetenschappelijk waarneembaar en meetbaar zijn. De formulering "*likely to result*" werd door GESAMP beschouwd als niet-wetenschappelijk, omdat "*the need for scientific exactness requires strict proof, and probability of an event should not be used as the scientific basis for mitigation of anticipated damage*"¹⁶⁵. Met de strikte GESAMP redenering stelt er zich echter een probleem. Aangezien de wetenschap de reacties van een grote groep van chemische stoffen in het mariene milieu niet kent, laat staan de al dan niet mogelijke schadelijke gevolgen ervan op de mariene organismen kan inschatten¹⁶⁶, bestaat de kans (het risico) dat schadelijke gevolgen van een stof zich pas manifesteren en de nodige wetenschappelijke aandacht krijgen op het ogenblik dat aan het milieu reeds een onomkeerbare schade is toegebracht.

De definitie uit het Zeerechtverdrag daarentegen laat de mogelijkheid open om preventief op te treden vooraleer de schadelijke gevolgen manifest waarneembaar of wetenschappelijk bewezen zijn, zonder zich uit te spreken over de exacte draagwijdte van de noodzaak hiertoe. Het inlassen van het woord "kunnen" resulteren ("*may*" result) i.p.v. "resulteren", maakt het mogelijk om ook bij een vermoeden van mogelijke schade op te treden. Verontreiniging in deze betekenis, omvat dan ook de bezoedeling ("*contamination*"¹⁶⁷), of de aanwezigheid in het

¹⁶³ In de rechtsleer vertonen quasi alle definities het kenmerk dat de verontreiniging het gevolg is van menselijk handelen: zie MORIN, J.-Y., 'La pollution des mers au regard du droit international', in La protection de l'environnement et le droit international, Colloque de l'Académie de Droit International de la Haye, 14-16 VIII 1973, Leiden, Sijthoff, 1975, 243; SALMON, J.A., 'La pollution des fleuves et des lacs et le droit international', Annuaire de l'Institut de Droit International, Session d'Athènes 1979, Vol. 58/I, 270; TIMAGENIS, G.J., o.e., 23; MANGONE, G.J., Law for the World Ocean, London, Stevens & Sons, 1981, 255; LAMMERS, J.G., Pollution of International Watercourses, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1984, 16.

¹⁶⁴ Zie in dezelfde zin M'GONIGLE, R.M., "Developing Sustainability" and the Emerging Norms of International Environmental Law: The Case of Land-Based Marine Pollution Control, 28 CYIL 193 (1990).

¹⁶⁵ PRAVDIC, V., GESAMP. The First Dozen Years, UNEP, 1981, 13.

¹⁶⁶ Zie bv. CLARK, R.B., Marine Pollution, Oxford, Clarendon Press, 1989, 7-8.

¹⁶⁷ "*Contamination is the presence of elevated concentrations of substances in the water, sediments or organisms, i.e. concentrations that are above the natural background level for the area and for the organism. ... In other words, contamination may provide a warning signal, but it does not constitute pollution unless, first it is caused by human activities and, second, it has some damaging effect*": CLARK, R.B., o.e., 7 (1989).

leefmilieu van gelijk welke ongewenste stof, zelf in een dermate kleine hoeveelheid, dat er geen onmiddellijke schade dreigt, maar waarbij het risico op schade zich mogelijk zou kunnen voordoen. De stelling dat hierdoor de bewijslast wordt omgekeerd in de zin dat de bewijslast van potentiële schadelijke stoffen en praktijken op de verontreiniger komt te liggen¹⁶⁸, is niet te veralgemenen. Andere auteurs betwijfelen of dit onderscheid essentieel is¹⁶⁹.

In navolging op de Ministeriële Noordzeeverklaringen en binnen de Commissies bij het Verdrag van Oslo (OSCOM), Parijs (PARCOM) en Helsinki (HELCOM) is er een duidelijke tendens aanwezig om op te treden tegen verontreiniging bij een vermoeden of een waarschijnlijkheid van schade. Hiervoor wordt een nieuw beleidsbeginsel gehanteerd dat de lozing van stoffen aan de bron beoogt te verminderen, zelfs indien er geen voldoende wetenschappelijk bewijs is om een causaal verband aan te tonen tussen de emissies en de mogelijke schadelijke effecten op het mariene milieu (= het principe van de voorzorg). Het potentieel risico wegens het inbrengen van stoffen in het mariene milieu is door toepassing van het voorzorgsbeginsel in deze verdragen de doorslaggevende factor en niet de bewezen schadelijke effecten¹⁷⁰. Het opnemen van de bewoordingen "kunnen resulteren" is bijgevolg noodzakelijk om ruimte te scheppen voor de toepassing van het voorzorgsprincipe. Immers, de woorden "resulteren" en "the occurrence of such deleterious effects" verwijzen naar de vaststelling van schade alvorens op te treden. De toepassing van het voorzorgsbeginsel vereist echter ook het optreden bij een vermoeden van mogelijke schadelijke gevolgen¹⁷¹. De definitie van mariene verontreiniging in bv. het Zeerechtverdrag en het Verdrag van Parijs (1992) maakt de toepassing van het voorzorgsbeginsel mogelijk.

2.1.1.2. Schade aan de mariene ecosystemen

Een ecosysteem is een ecologische gemeenschap waarbij de niet-levende factoren worden beschouwd als behorende tot dat leefmilieu in zijn geheel of de biologische levensgemeenschap in wisselwerking met de abiotische omgeving. De verwijzing naar de mariene ecosystemen¹⁷² in de definitie van verontreiniging is belangrijk aangezien bepaalde activiteiten zoals bijvoorbeeld het baggeren, het ontginnen van zand en stenen op de zeebodem en dumpingactiviteiten een aantasting kunnen zijn van het ecosysteem, zonder dat er daarom onmiddellijk of rechtstreeks waarneembare schade wordt toegebracht aan het mariene leven. Die activiteiten kunnen evenwel aanleiding geven tot een tijdelijke of een permanente schade door een paai-

¹⁶⁸ M'GONIGLE, R.M., *l.c.*, 213-214 (1990).

¹⁶⁹ HEY, E., IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., 'The 1992 Paris Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic: A Critical Analysis', 8 *TIJMCL* 12 (1993).

¹⁷⁰ Cf. EHLERS, P., 'The Helsinki Convention, 1992. Improving the Baltic Sea Environment', 8 *TIJMCL* 197 (1993).

¹⁷¹ MAES, F. en SOMERS, E., Ontwerp van voorstel van Decreet houdende de bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging afkomstig van het Vlaamse Gewest, Studie in opdracht van Greenpeace België, Universiteit Gent, 10 december 1991, Memorie van Toelichting, 7; HEY, E., IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., *l.c.*, 8 (1993).

¹⁷² Zie over de werking van diverse mariene ecosystemen: ODUM, H.T., Energy, Environment and Public Policy. A Guide to the Analysis of Systems, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 95, UNEP, 1988, 29-38.

plaatsverstoring of habitataantasting, maar ook meer direct tot een vernietiging van een bepaalde bodemfauna en -flora. Verder spelen de elementen temperatuur, zoutgehalte en nutriënten een belangrijke rol bij de overlevingskansen van het mariene leven. Een wijziging in het evenwicht van een ecosysteem kan gevolgen hebben voor de mariene levensomstandigheden, zonder dat er duidelijk sprake is van waarneembare schade of er een verband kan worden gelegd met schade aan het mariene leven. Het invoegen van de bewoordingen "mariene ecosystemen" in de definitie van verontreiniging is een belangrijke verbetering. De definitie van verontreiniging in het Verdrag van Parijs (1974) en Richtlijn 76/464/EG vervangt de bewoordingen "levende rijkdommen en mariene leven" ("living resources and marine life") door levende rijkdommen/mariene leven en mariene ecosystemen¹⁷³. De verwijzing naar de mariene ecosystemen is ook terug te vinden in de definitie van verontreiniging in de recente mariene verdragen, waaronder het Verdrag van Parijs van 1992 (art. 1 (d)) en het Verdrag van Helsinki van 1992 (art. 2 (1)).

2.1.1.3. Het in het mariene milieu brengen van stoffen en energie

Alle definities van mariene verontreiniging verwijzen naar het inbrengen van stoffen en energie¹⁷⁴. Een aantal auteurs merkt op dat de verwijzing naar de "*inbrenging van stoffen en energie*" een beperkende factor is in de definities van verontreiniging en pleiten daarom voor de algemene verwijzing naar het menselijk gedrag of menselijk handelen ter vervanging van de "*inbrenging van stoffen*"¹⁷⁵. Het veroorzaken van schade aan mariene ecosystemen is inderdaad niet beperkt tot het louter inbrengen van stoffen en energie. Ook het inbrengen van materialen (bv. rotsblokken bij landuitbreiding, havenuitbreidingen, strandversteviging, het bouwen van kunstmatige eilanden), het onttrekken van niet-levende rijkdommen uit het mariene milieu, zoals bv. zand -en grindontginningen, baggerwerken, de offshore olie -en gasontginning en het excessief beoefenen van de visserij waardoor een vissoort verdwijnt of dreigt te verdwijnen, hetzij rechtstreeks (door overbevissing of het gebruik van een bepaalde vismethode) of onrechtstreeks (via de bijvangst) brengt in vele gevallen schade toe aan het mariene milieu¹⁷⁶. Die schade kan tijdelijk zijn of permanent, de ganse Noordzee beïnvloeden of van lokale aard zijn. In het internationaal zeerecht wordt er traditioneel een onderscheid gemaakt tussen enerzijds verontreinigende activiteiten in de betekenis van toevoeging van stoffen door lozing of dumping en anderzijds de exploitatie van de zee door de ontginning van de levende en niet-levende rijkdommen. Een expliciete koppeling van menselijke activiteiten of menselijke hande-

¹⁷³ Art. 1 (1), Verdrag van Parijs van 21 februari 1974; art. 1 (2)(e) Richtlijn 76/464/EEG van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd; OESO aanbeveling aangaande principes betreffende grensoverschrijdende verontreiniging, 14 november 1974, in Annex, titel A; art. 1 (a), Protocol van Montreal, 1985.

¹⁷⁴ Zie ook de gebrekkige definitie van verontreiniging in het Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, B.S., 31 juli 1995: art. 1.1.1: -"*verontreiniging*": de door de mens veroorzaakte aanwezigheid van verontreinigingsfactoren energie in de atmosfeer, de bodem of het water die de mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden", terwijl verontreinigingsfactoren betekent: "*vaste stoffen, vloeistoffen, gassen, micro-organismen, energievormen zoals warmte, stralingen, licht, geluid en andere trillingen*".

¹⁷⁵ HEY, E., IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., l.c., 8 (1993).

¹⁷⁶ Cf. NSOSR 1993, 32-33, 89-95 en 100-101.

lingen in het algemeen aan de definitie van verontreiniging is door staten nog niet juridisch aanvaard en blijft beperkt tot het inbrengen van stoffen of energie. De uitoefening van de in het zeerecht erkende legitieme rechten van staten kan door de mogelijke opname van deze activiteiten te nadrukkelijk worden beperkt (visserij, vrijheid van scheepvaart, exploitatie door boorplatformen, leggen van kabels en pijpleidingen, landuitbreiding, bouwen van kunstmatige eilanden). Deze activiteiten vallen verdragsrechtelijk niet onder de noemer "verontreiniging". De exploitatie van de niet-levende rijkdommen wordt bijgevolg niet als verontreinigend beschouwd, wel de gevolgen ervan indien het lozingen of stortingen betreft die met de exploitatie verband houden¹⁷⁷. Ook de noodzaak voor een voorafgaande milieu-effectenrapportering zal de exploitatie op zich niet verhinderen, maar wel eventueel de voorwaarden verstrengen waaronder het inbrengen van stoffen tengevolge van de exploitatie al dan niet zijn toegelaten¹⁷⁸.

In het Verdrag ter bescherming van de noordoostelijke Atlantisch Oceaan (Parijs, 1992) werd een algemene verwijzing naar invloeden van fysische aard niet in de definitie opgenomen. Niettemin voorziet deel III van de Slotverklaring bij het Verdrag van Parijs (1992) in een akkoord tussen de partijen om informatie uit te wisselen over onderzoek, bemonstering, technologie en regelgevende middelen over de ontginning van zand en grind, teneinde te overwegen om deze activiteit op te nemen onder het werkingsveld van het Verdrag. Een poging om ook het inbrengen van afval en genetisch gemodificeerde organismen in zee onder te brengen in de definitie van verontreiniging van het Verdrag van Parijs (1992), is tevens mislukt¹⁷⁹. Het inbrengen van materie of materialen in het mariene milieu, anders dan dumping of het zich louter ontdoen van deze materialen (bv. landuitbreiding), wordt bijgevolg niet beschouwd als verontreiniging of dumping¹⁸⁰. Niettemin is in het Verdrag van Parijs (1992) de belangrijke basisverplichting opgenomen "om alle nodige maatregelen te nemen ter bescherming van het mariene milieu tegen de nadelige effecten van het menselijke handelen, ter vrijwaring van de menselijke gezondheid en ter behoud van mariene ecosystemen" (art. 2 (a)). De staten zullen ("shall take") daartoe de nodige maatregelen nemen, waardoor de verplichting is ontdaan van soms gebruikelijke afzwakkende kwalificaties, zoals staten "zullen streven" ("shall endeavour"). Aan deze verplichting kan een invulling worden gegeven door specifieke beschermings- en beheersmaatregelen ten nemen ten aanzien van mariene biotopen of soor-

¹⁷⁷ Cf. Bijlage III, Verdrag van Parijs (1992).

¹⁷⁸ Cf. Bijlage VI, Verdrag van Helsinki (1992).

¹⁷⁹ Cf. art. 3 (d), ontwerpverdrag: "*Pollution*" means: *the introduction by man, directly or indirectly of substances, <wastes>, energy <or genetically modified organisms> into the marine environment (including estuaries) <and impacts of a physical nature> which are liable to create hazards ...*", in: OSPAREV 2/3/1.

¹⁸⁰ Cf. de bepaling in de dumpingverdragen: "*Placement of matter/materials for a purpose other than the mere disposal thereof, provided that such placement is not contrary to the aims of this Convention*" wordt niet als dumping beschouwd; zie: art. III (1)(b)(ii), Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door het storten van afval en andere stoffen, Londen, 27 december 1972: 11 *ILM* 1291 (1972); art. 19 (1)(b), Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee tengevolge van het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen, Oslo, 15 februari 1972: 11 *ILM* 262 (1972); art. 2 (3)(b)(ii), Verdrag van Helsinki (1974); art. 1 (g)(ii), Verdrag van Parijs (1992); art. 2 (4)(b)(ii), Verdrag van Helsinki (1992).

ten¹⁸¹.

2.1.1.4. Het inbrengen van genetisch gemodificeerde organismen in het mariene milieu

Een bijzonder geval betreft het inbrengen van "*genetisch gemodificeerde organismen*" in het mariene milieu. Ten aanzien van het inbrengen van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) in het mariene milieu, regelen de Richtlijnen 90/219/EEG en 90/220/EEG regelen het gebruik en het doelbewust inbrengen van GGO's in het milieu¹⁸². Een genetisch gemodificeerd (micro-) organisme (GGO-GGM) is voor de toepassing van de Richtlijnen een organisme waarvan het genetisch materiaal is veranderd op een wijze die van nature door voortplanting en/of natuurlijke recombinitie niet mogelijk is (art. 2 (b), Richtlijnen 90/219/EEG en 90/220/EEG)¹⁸³. De doelbewuste introductie van GGO's in het milieu is niet verboden, maar wordt afhankelijk gesteld van een voorafgaande kennisgeving over mogelijke gevaren voor de mens en het milieu. Zonder schriftelijke toestemming, eventueel gekoppeld aan voorwaarden, van de bevoegde instantie van de lidstaat mag geen introductie van GGO's in het milieu plaatsgrijpen. Diegene die de GGO's in het milieu heeft gebracht, moet achteraf rapporteren over de resultaten met een mogelijk risico voor de menselijke gezondheid of het milieu (artt. 5, 6 en 8, Richtlijn 90/220/EEG). Bij het gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen (GGM's) zullen de lidstaten zich ervan vergewissen dat alle passende maatregelen worden genomen ter voorkoming van eventuele negatieve effecten op de menselijke gezondheid en het milieu. De natuurlijke of rechtspersoon verantwoordelijk voor het gebruik van GGO's zal daartoe een voorafgaande analyse maken van deze risico's, volgens de parameters opgenomen in bijlage van de Richtlijn. Indien nodig, zullen de lidstaten ervoor zorgen dat bij activiteiten met het gebruik van GGO's, rampenplannen worden opgesteld ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu (artt. 6, 14, 15, 16, Richtlijn 90/219/EEG).

Artikel 132 van de Wet van 20 juni 1991 houdende sociale en diverse bepalingen biedt de wettelijke basis om de verplichtingen voortvloeiende uit internationale akkoorden of verdragen m.b.t. het doelbewust verspreiden van genetisch gewijzigde organismen. De Koning regelt, bij in Ministerraad overlegde besluiten, de doelbewuste verspreiding van genetisch gewijzigde organismen¹⁸⁴. Richtlijn 90/219/EEG wordt in Vlaanderen tenuitvoergelegd door Vlarem¹⁸⁵. De

¹⁸¹ Cf. *infra*.

¹⁸² Richtlijn 90/219/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen, P.B. L. 117/1, 8 mei 1990; Richtlijn 90/220/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu, P.B. L. 117/15, 8 mei 1990; Beschikking 91/448/EEG van de Commissie van 29 juli 1991 betreffende richtsnoeren voor de indeling als bedoeld in artikel 4 van Richtlijn 90/219/EEG van de Raad, P.B. L. 239/23, 28 augustus 1991; Beschikking 91/596/EEG van de Raad van 4 november 1991 betreffende het model voor de samenvatting van kennisgeving als bedoeld in artikel 9 van Richtlijn 90/220/EEG inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu, P.B. L. 322/1, 1991.

¹⁸³ Zie definities in artikel 1.1.2., Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, B.S., 31 juli 1995, 20564.

¹⁸⁴ De overtreder van de bepalingen genomen krachtens de internationale akkoorden en verdragen, zal worden gestraft met een gevangenisstraf van 8 dagen tot 1 jaar en een boete van 26 tot 5.000 bf.: Wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen, B.S., 1 augustus 1991.

Vlaamse bepalingen inzake GGO's zijn beperkt in toepassing tot het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Het vervoer ervan over zee moet wel zodanig zijn ontworpen dat geen GGO's, GGM's of pathogene organismen, noch delen ervan tijdens het transport buiten het vervoermiddel kunnen geraken, behoudens door tussenkomst van de mens of bij een ongeval (art. 5.51.6.1.).

Het Verdrag van Lugano van 21 juni 1993 over de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door activiteiten die gevaarlijk zijn voor het milieu, beschouwt de productie, het in cultuur brengen, het bewerken, het opslaan, het gebruik, de vernietiging en het loslaten van genetisch gemodificeerde organismen in bepaalde omstandigheden als een gevaarlijke activiteit. De beheerder (diegene die de controle uitoefent over de activiteit) is ingeval van incidenten aansprakelijk bij schade toegebracht aan het leefmilieu van een andere verdragspartij ("*regardless of where the damage is suffered*")¹⁸⁶.

2.2. Verontreinigende stoffen

In principe kan iedere stof aanleiding geven tot bezoedeling of verontreiniging indien ze aan het mariene leefmilieu wordt toegevoegd op de verkeerde plaats, op het verkeerde ogenblik en in de verkeerde hoeveelheid. Met bezoedeling wordt een verhoogde concentratie van stoffen in het water, de sedimenten of de organismen bedoeld, nl. concentraties die boven het natuurlijke niveau van die stoffen voor een bepaald gebied of in een bepaald organisme liggen. Bezoedeling kan een voorafgaande waarschuwing zijn dat verontreiniging zich kan voordoen maar resulteert niet noodzakelijk in verontreiniging in de betekenis van schadelijke gevolgen¹⁸⁷. Bij de toevoeging van stoffen aan het mariene milieu door de mens kan een onderscheid worden gemaakt in: 1/ stoffen die worden toegevoegd aan het zeemilieu die er reeds van nature aanwezig zijn, zoals bijvoorbeeld nutriënten en zware metalen, en 2/ stoffen die aan het mariene milieu worden toegevoegd en die daaraan totaal vreemd zijn, met name stoffen die er van nature uit niet in voorkomen (bijvoorbeeld organische verbindingen zoals PCB's, DDT). Er is in ieder geval sprake van verontreiniging wanneer het mariene milieu niet in staat blijkt om die supplementaire hoeveelheid stoffen zonder schadelijke gevolgen voor het mariene ecosysteem te verwerken of indien die vreemde stoffen de mariene voedselketens in gevaar brengen.

2.2.1. Stoffen die de zuurstofhuishouding aantasten

Het in de Noordzee geloosde rioolwater, maar ook in mindere mate het sanitair afval van de scheepvaart, vormt een aanzienlijke bijdrage in de toevoer van organisch materiaal dat het voorwerp is van bacteriologische afbraak. Deze bacteriologische afbraak geeft aanleiding tot de oxydatie van organische moleculen tot stabiele anorganische componenten, waarbij aërobe

¹⁸⁵ Hoofdstuk 5.51 en bijlagen 5.51, Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, B.S., 31 juli 1995, 21034 e.v. en 21392 e.v.

¹⁸⁶ Het verdrag werd afgesloten onder auspiciën van de Raad van Europa en is nog niet van kracht. Tekst in 32 ILM 1228 e.v. (1993); zie over de staatsaansprakelijkheid: MCGARITY, T.O., 'International Regulation of Deliberate Release Biotechnologies', in International Responsibility for Environmental Harm, FRANCIANI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1991, 319-361.

¹⁸⁷ CLARK, R.B., o.c., 7 (1989).

bacteriën gebruik maken van de in het water opgeloste zuurstof. Door deze bacteriologische activiteit vermindert het zuurstofgehalte in het water. Het zuurstofgehalte wordt evenwel op peil gebracht door de opname van zuurstof uit de atmosfeer. De opname door het water van zuurstof uit de atmosfeer verloopt echter traag, waardoor er zich een tijdsverschil kan voordoen om de door de bacteriologische afbraak verbruikte zuurstof terug aan te vullen. Wanneer de zuurstofconcentratie zakt tot minder dan $1,5 \text{ mg l}^{-1}$, zal de intensiteit van het bacteriologisch afbraakproces verminderen. Anaërobe bacteriën kunnen organische moleculen oxyderen zonder gebruik te maken van zuurstof, waardoor de eindproducten echter componenten bevatten zoals H_2S (waterstofsulfide), NH_3 (ammoniak) en CH_4 (methaan) die stinken en toxisch zijn voor vele organismen. De aërobe afbraak neemt veel sneller plaats dan de anaërobe afbraak. Daarnaast zijn er anorganische afvalstoffen die in het water oxyderen zonder de tussenkomst van bacteriën, maar die ook de zuurstof in het water uitputten.

Zuurstofuitputting in de Noordzee doet zich vooral voor in die wateren met een beperkte wateruitwisseling, zoals estuaria, baaien en fjorden¹⁸⁸. In de jaren '80 hebben zich vooral in de omgeving van de Duitse Bocht en langs de Deense en Zweedse kust een aantal gevallen voorgedaan waarbij het zuurstofgehalte in het water ernstig werd aangetast door een samenhang van meteorologische omstandigheden en een exceptionele algenbloei, vermoedelijk tengevolge van stijgende nutriëntenconcentraties¹⁸⁹. Bij een algenexplosie zinken massa's dood en stervend fytoplankton naar de zeebodem, waarna de micro-organismen die de dode algen afbreken grote hoeveelheden zuurstof verbruiken. Bij een zwakke waterstroming wordt er weinig zuurstof aangevoerd, waardoor vooral de benthische organismen door verstikking sterven¹⁹⁰.

2.2.2. Gevaarlijke, toxische, moeilijk afbreekbare en bio-accumulerende stoffen

De toxiciteit is een meting om uit te maken hoe giftig een stof is, of hoe hoog een dosis van een bepaalde stof dient te zijn om een organisme te doden of te beschadigen. Hoe hoger de toxiciteit van een bepaalde stof, hoe kleiner de dodelijke dosis. De toxiciteit van een bepaalde stof is afhankelijk van de stof, de dosis die wordt toegediend en het onderzochte organisme. Volgens de milieutoxicologie kan iedere soort slechts overleven of gedijen binnen bepaalde "kwantitatieve" grenzen van elke "abiotische" factor waaraan de soort wordt blootgesteld¹⁹¹. Een abiotische factor is de niet-levende omgeving in het ecosysteem, waarvan de componenten kunnen worden opgesplitst in: 1/ anorganische substanties (C, N, H_2O , O_2 , CO_2 , fosfaten, nitraten, metalen, e.a.), 2/ organische substanties (eiwitten, koolhydraten, humuszuren, e.a.) en

¹⁸⁸ CLARK, R.B., o.c., 214 (1987); NSQSR 1993, 83 en fig. 5.1.

¹⁸⁹ Quality Status Report North Sea 1987 (afgekort QSNS 1987), 24, 58, 76-77; NSTF/OSPARCOM/ICES, 'Important Issues in Enhancing Scientific Understanding of the North Sea Environment', North Sea Environment Report No.2, London, 1990, 8-11.

¹⁹⁰ Zie DUURSMA, E.K., BEUKEMA, J.J., CADEE, G.C., LINDEBOOM, H.J. en DE WILDE, P.A., 'Assessment of environmental impact of nutrients', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 183; MACGARVIN, M., De Noordzee, Weert, Uitgeverij M & P bv, 1991, 82.

¹⁹¹ PERSOONE, G., 'Basisbegrippen van milieutoxicologie', in Inleiding tot de milieuproblematiek: milieusanering voor niet-technologen, Gent, 19 januari 1990, 1.

3/ fysische en klimatologische factoren (bodem, water, lucht, temperatuur, wind, stromingen, golfslag, ...) ¹⁹². Volgens de tolerantiewet (Shelford) kan worden afgeleid dat voor elke levensnoodzakelijke factor (bv. licht, temperatuur, voedingsstoffen) er een minimum is vereist waaronder de soort niet kan gedijen, een optimum waarbij het overleven-groeien-reproduceren optimaal verloopt, en een maximum waarboven alles stil valt. Bij de toepassing van de ecologische tolerantiewet naar de milieutoxicologie, ligt het verschil erin dat de verontreinigende stoffen niet levensnoodzakelijk zijn. Bijgevolg zijn er geen "optimale" en "minimale" hoeveelheden, aangezien de verontreinigende stoffen niet nodig zijn voor de levensprocessen. Het tolerantiegebied voor een toxische stof ligt voor elk levend wezen tussen de "hoogste" concentratie die geen effect heeft op een bepaald levensproces en de "laagste" hoeveelheid die dit proces onmogelijk maakt. Voor elke soort is er een welbepaald tolerantiegebied voor iedere giftige stof en voor elk mogelijk levensproces. Dit tolerantiegebied kan sterk verschillen van soort tot soort en van scheikundige verbinding tot scheikundige verbinding. Er bestaat dan ook een waaier van zeer gevoelige tot zeer resistente soorten ten aanzien van elke toxische stof ¹⁹³. Onder giftige stoffen vallen zware metalen zoals kwik, cadmium, koper, selenium, zink, lood, tin, nikkel ¹⁹⁴ en bepaalde organische chemicaliën ¹⁹⁵.

Moeilijk-afbreekbare stoffen (persistente stoffen) zijn stoffen die zeer langzaam of helemaal niet worden afgebroken ¹⁹⁶. Zij zijn niet het voorwerp van een bacteriologisch of een ander afbraakproces. Indien de stoffen wel kunnen afgebroken worden, duurt dit zodanig lang (gaande van 100 tot 10.000 jaar) ¹⁹⁷ dat ze uit praktische overwegingen worden beschouwd als een permanente toevoeging aan het leefmilieu. Onder deze stoffen vallen: 1/ zware metalen zoals kwik, cadmium, koper, zink en lood, 2/ gehalogeneerde koolwaterstoffen (DDT, dieldrin, aldrien, ...), waaronder industriële chemicaliën uit de groep van de PCB's ¹⁹⁸.

¹⁹² KUIJKEN, E., 'Basisbegrippen van ecologie', in Inleiding tot de milieuproblematiek: milieusanering voor niet-technologen, Gent, 19 januari 1990, 3-4.

¹⁹³ PERSOONE, G, l.c., 1-2.

¹⁹⁴ Zie voor de giftigheid van zware metalen in het mariene milieu: ALZIEU, C., 'Heavy metals: environmental impact', in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 266-275; Zie voor de betekenis van zware metalen in de maatschappij en invloed op de Noordzee: BARBOUR, A.K. en TAYLOR, D., 'Production and use of non-ferrous metals and their impact on the North Sea', in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 302-322; MELLER, E., 'Use of heavy metal chemicals: impacts and strategies with regard to the aquatic environment', in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 323-338.

¹⁹⁵ Zie ZITKO, V., 'Environmental impact of organic chemicals' in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 41-65; REIJNDERS, P., 'Environmental impact of PCB's in the marine environment', ibid., 85-98.

¹⁹⁶ "A compound is considered degradable if in a certain medium it can be transformed by microorganisms. If a compound cannot so be degraded in the laboratory, it is called "recalcitrant". If the degradation products are inorganic compounds only, the degradation is called mineralization. The term "persistent" usually denotes an extreme degree of recalcitrance. A persistent compound is not degraded under any environmental conditions": in OSCOM, Procedures and Decisions Manual, F7.3/82, 3/13 inzake "Principles on the Determination of the Biodegradability of the Organic Fraction of Chemical Wastes", aangenomen door de Commissie van Oslo tijdens de achtste vergadering in Kopenhagen (1982).

¹⁹⁷ Cf. POSTMA, H., 'De chemie van het water', in o.c., DE WOLF, P. (red.), 75, tabel 2.

¹⁹⁸ CLARK, R.B., o.c., 65 (1989).

Bio-accumulerende stoffen zijn stoffen die door planten of dieren worden opgenomen en die niet of moeilijk kunnen worden uitgescheiden, waardoor deze stoffen zich ophopen in de organismen. Hoewel de opname van een bepaalde hoeveelheid stof in eerste instantie niet dodelijk is, kan het veelvuldig opnemen van deze hoeveelheden op termijn wel dodelijk worden door de ophoping van de stof in het lichaam¹⁹⁹. Moeilijk afbreekbare stoffen hebben dikwijls een bio-accumulerend effect, hetgeen ook het geval is voor organische verbindingen.

Veel groepen van stoffen vertonen een combinatie van alle voornoemde eigenschappen. In bijlage 1A van de derde Noordzeeverklaring (1990) is een lijst opgenomen van 36 prioritaire stoffen die als gevaarlijk worden beschouwd, in de zin dat ze persistent, toxisch en bio-accumuleerbaar zijn. Uit die lijst zijn er de gekende stoffen die een grote bedreiging vormen voor het mariene milieu, en waarvoor bijzondere maatregelen nodig zijn. Het betreft de zware metalen kwik, cadmium, koper, zink, lood, arseen, chroom en nikkel²⁰⁰. Kwik heeft zowel een direct effect, als een bio-accumulerend effect, wat aanleiding geeft tot een verhoogde concentratie naarmate men de top van de voedselketen bereikt (zeevogels en in de lever van zeehonden) en bij oudere organismen. Cadmium heeft een sterk bio-accumulerende eigenschap vooral in de nieren en in mindere mate in de lever van de hogere organismen. Het ecotoxicologisch effect van de cadmiumconcentraties die worden aangetroffen bij bijvoorbeeld zeehonden, is echter nog onduidelijk. Lood hoopt zich vooral op in schelpdieren (o.a. mossels), waarbij de predatoren van schelpdieren zoals de mens, aan gevaren worden blootgesteld. Koper tenslotte heeft vooral schadelijke effecten bij de lagere trofische niveaus²⁰¹. In de lijst zijn ook 16 stoffen opgenomen die worden gebruikt als pesticiden, 12 organische stoffen en dioxinen. De lijst met pesticiden is in de Vierde Noordzeeverklaring (1995) reeds aangepast, naargelang deze stoffen in de Noordzee werden aangetroffen of een risico vormen en waarvoor nog geen maatregelen zijn genomen²⁰².

¹⁹⁹ Zie voor de accumulatiefactor van verschillende zware metalen en organische verbindingen ten aanzien van diverse groepen van organismen (plankton, benthos, ...) in de Noordzee: EISMA, D., 'The North Sea. An Overview', in The Status of the North Sea Environment: Reasons for Concern. Proceedings of the 2nd North Sea Seminar, HEY, E en PEET, G. (Eds.), Vol. 1, Amsterdam, Werkgroep Noordzee, 1986, 23, fig. 11; BOURNE, W.R.P. en VAUK, G., 'Accumulation by birds', in Pollution of the North Sea. An Assessment, SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), Berlin, Springer-Verlag, 1988, 579-595; DELBEKE, K. en JOIRIS, C., 'Accumulation mechanisms and geographical distribution of PCB's in the North Sea', in ibid., 771-779; HARMS, U. en KERKHOFF, M.A.T., 'Accumulation by Fish', in ibid., 568-578; REIJNDERS, P.J.H., 'Accumulation and Body Distribution of Xenobiotic in Marine Mammals', in ibid., 596-603.

²⁰⁰ Punt 3, Derde Noordzeeverklaring; Over de specifieke eigenschappen van cadmium op het mariene milieu is nog weinig bekend. Vast staat dat het element giftig is voor levende organismen en dat het een chemische structuur heeft die veel lijkt op die van calcium. Cadmium kan de levensprocessen waarbij calcium een rol speelt ernstig verstoren: ICONA, o.c., 25; Te hoge concentraties lood in het menselijk lichaam kunnen neurotoxische effecten veroorzaken en vooral bij kinderen en foetussen de ontwikkeling verstoren; Zie uitgebreid over cadmium, lood en tin in het mariene milieu en de effecten op mariene biota en op mensen: GESAMP, Cadmium, lead and tin in the marine environment, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 56, UNEP, 1985, 6-82; Zie uitgebreid over kwik in het mariene milieu en de effecten op mariene biota en op mensen: GESAMP, Arsenic, mercury and selenium in the marine environment, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 92, UNEP, 1988, 74-133.

²⁰¹ Cf. NSOSR 193, 84-85.

²⁰² § 27 en Bijlage 2, Appendix 1, Vierde Noordzeeverklaring (1995).

Chemische stoffen worden in de Noordzee door het water verdund en verspreid over sedimentatiegebieden. De opname van deze stoffen door materie in suspensie geeft aanleiding tot verhoogde concentraties op de zeebodem in sedimentatiegebieden, zoals de Dogger Bank, de Oestergronden, de Waddenzee, de Duitse Bocht, het Skagerrak en de Noorse Geul. Het probleem stelt zich dat de effecten van deze stoffen op het ecosysteem van de Noordzee moeilijk in te schatten zijn. Er moet onder meer rekening worden gehouden met natuurlijke wijzigingen in de biota die men in een laboratorium niet kan nabootsen. Tenslotte wordt de schade van de stoffen in labo's per stof ingeschat en is er weinig geweten over situaties waarbij verschillende chemische stoffen gezamenlijk voorkomen en wat hun gecumuleerde effecten zijn ("multiple exposure")²⁰³. Over synthetische organische chemicaliën is weinig geweten omtrent de schadelijke effecten op het mariene leven in de Noordzee. Nochtans komen organische contaminanten voor in het water, de sedimenten en de dieren verspreid over de gehele Noordzee, terwijl de meerderheid van deze verbindingen van nature uit niet aanwezig zijn in de zee. Het wetenschappelijk onderzoek naar de effecten voor het milieu van een organische verbinding wordt sterk bemoeilijkt doordat deze stoffen meestal voorkomen in een complexe mengeling²⁰⁴. Aan tributyltin (TBT) gebruikt in scheepsverf, wordt zelfs in lage concentraties het imposex fenomeen bij wulken toegeschreven, waardoor vrouwelijke dieren mannelijke eigenschappen gaan vertonen, die in het slechtste geval tot steriliteit aanleiding geven met uiteraard nefaste gevolgen voor de verdere reproductie²⁰⁵. Van PCB wordt verondersteld dat ze het afweermecanisme tegen ziekten bij zeehonden ontwrichten, alsook hun voortplantingsmogelijkheden beïnvloeden²⁰⁶.

2.2.3. Nutriënten²⁰⁷

Nutriënten zijn organisch materiaal die bacteriologisch kunnen worden afgebroken, waardoor de organische componenten worden verminderd en omgezet in anorganische componenten zoals CO₂ (koolstof dioxide), H₂O (water) en NH₃ (ammoniak). In wezen verschillen deze stoffen niet van planten- en dierenoverblijfselen die het voorwerp zijn van bacteriologische verteringsprocessen. Hoewel stikstofverbindingen en fosfaten zogenaamde macro-nutriënten zijn, een onontbeerlijke voedingsstof voor fytoplankton, veroorzaakt een teveel ervan in het

²⁰³ Cf. NSQSR 1993, 84 en 88.

²⁰⁴ Zie uitgebreider: NSQSR 1993, 105-107.

²⁰⁵ Cf. NSQSR 1993, 85-86.

²⁰⁶ Cf. NSQSR 1993, 87.

²⁰⁷ Zie algemeen: BROCKMANN, U.H., BILLEN, G. en GIESKES, W.W.C., 'North Sea Nutrients and Eutrophication', in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), 349-389; DUURSMA, E.K., BEUKEMA, J.J., CADEE, G.C., LINDEBOOM, H.J. en DE WILDE, P.A., 'Assessment of environmental impact of nutrients', in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 176-188; GERLACH, S.A., 'Nutrients-an overview', ibid., 147-175; LIDGATE, H.J., 'Nutrients in the North Sea- a fertilizer industry view', ibid., 189-218; QNSNS 1987, 23, 41-42, 76-78; NSTF/OSPARCOM/ICES, 'Important Issues in Enhancing Scientific Understanding of the North Sea Environment', North Sea Environment Report No.2, London, 1990, 8-12; GESAMP, The state of the marine environment, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 115, UNEP, 1990, 62-65; NSQSR 1993, 80-84.

zeewater eutrofiëring²⁰⁸ (overbemesting) en een verstoring van het ecosysteem. Algen nemen doorgaans zestien maal meer stikstof op dan fosfaten. Wanneer het aanbod van deze voedingsstoffen sterk afwijkt van deze verhouding, bestaat de mogelijkheid dat bepaalde algensoorten overheersen (bv. flagellaten) die overlast veroorzaken, de zuurstofhuishouding ontwrichten (door een massale algensterfte) of giftig zijn voor de mens via de consumptie van schelpdieren²⁰⁹. Niettegenstaande de grootste massa nutriënten de Noordzee bereikt vanuit de Atlantische Oceaan, wordt geschat dat op lokale plaatsen via rivieren en het storten van rioolslib, de stikstofverbindingen vier maal en de fosforverbindingen zeven maal de natuurlijke aanvoer overstijgen²¹⁰. In de Nederlandse kuststrook bijvoorbeeld geeft dit aanleiding tot sterke veranderingen in de samenstelling van de fytoplanktonpopulatie, waarvan geschat wordt dat de primaire productie tussen 1930 en 1980 is verdubbeld, de totale productie gestegen met 17% en de samenstelling van de fytoplankton biomassa sterk is gewijzigd met een twee- tot viervoudige stijgingsfactor van de flagellaten²¹¹. In het zuiden van de Noordzee is vastgesteld dat de samenstelling van de soorten is veranderd ten gunste van de flagellaten of algen met schadelijke kenmerken en dat primaire productie (fytoplankton biomassa) aanzienlijk is gestegen. Schadelijke algenbloei doet zich omzeggens niet voor in de Britse wateren. De Deense, Zweedse en Noorse kustwateren daarentegen werden reeds meermaals geconfronteerd met een buitensporige algenbloei, met schadelijke gevolgen voor de visserij, mosselen en kreeften²¹².

Door de antropogene toevoer van teveel nutriënten kan er zich een kettingreactie voordoen met meestal tijdelijke catastrofale gevolgen. In eerste instantie zal er een stijging zijn in de productie van biomassa, gevolgd door een verandering in de samenstelling van soorten plankton en benthos en in extreme gevallen gevolgd door zuurstofgebrek en hoge sterfte²¹³. De productie van giftige stoffen tijdens de algenbloei is eveneens een belangrijk ecologisch effect veroorzaakt door eutrofiëring en met mogelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid bij het eten van schelpdieren die worden gevestigd tijdens de algenbloei. Niettemin bestaat er nog onduidelijkheid over het exacte aandeel van de antropogene nutriëntentoevoer en een explosie van giftige algensoorten enerzijds en de variaties in de visvangsten de laatste decennia ander-

²⁰⁸ Dit is een proces van overbemesting met nutriënten die aanleiding geven tot een stijgende productie van organisch materiaal; zie BROCKMANN, U.H., BILLEN, G. en GIESKES, W.W.C., 'North Sea Nutrients and Eutrophication', in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), 349-389; GESAMP, *The state of the marine environment*, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 115, UNEP, 1990, 62-65; *NSQSR 1993*, 82.

²⁰⁹ Zie CLARK, R.B., o.c., 226-227 (1987); ICONA, o.c., 23; *NSQSR 1993*, 82.

²¹⁰ GERLACH, S.A., 'Nutrients-an overview', in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 171; *QSNS 1987*, 23.

²¹¹ *QSNS 1987*, 41; In de Waddenzee zijn bijvoorbeeld reeds stikstof/fosfor verhoudingen gemeten van 200:1; *NSQSR 1993*, 81.

²¹² Zie *QSNS 1987*, 61-62, 78-79; NSTF/OSPARCOM/ICES, 'Important Issues in Enhancing Scientific Understanding of the North Sea Environment', *North Sea Environment Report No.2*, London, 1990, 8-11; GESAMP, *The state of the marine environment*, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 115, UNEP, 1990, 63, para. 266.

²¹³ GESAMP, *Long-term consequences of low-level marine contamination: an analytical approach*, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 118, UNEP, 1990, 5.

zijds²¹⁴. Eutrofiëring doet zich ook op een natuurlijke wijze voor, maar wordt als verontreiniging beschouwd indien daaruit schadelijke gevolgen voortvloeien.

2.2.4. Olie²¹⁵

Olie heeft een organische oorsprong en is ontstaan door versteende mineralen van plantaardige oorsprong die zich in de loop van de geologische evolutie hebben gevormd. Ruwe olie is opgebouwd uit koolstof en waterstof en bevat bestanddelen van zwavel, stikstof, zuurstof, organische stoffen en zware metalen. Olie verspreidt zich in eerste instantie op het water, waarop het een olielag vormt. De olie vermengt zich dan enerzijds gedeeltelijk met het water onder invloed van stromingen en wind en zal anderzijds gedeeltelijk verdampen onder invloed van temperatuur van water en lucht, de wind en de milieu-omstandigheden en zal uiteindelijk ook neerslaan op de sedimenten. Door verdamping verkleint het volume olie, maar neemt de viscositeit en de dichtheid toe. Ongeveer 1% van de olie op het water vormt vlottende teer, die eventueel kan afdrijven naar de stranden.

De giftigheid van olie voor mariene organismen is afhankelijk van de oplosbaarheid van de diverse componenten. De meeste componenten hebben een vrij hoge oplosbaarheid. Benzene en toluene kunnen dodelijk zijn voor het mariene leven vanaf hoeveelheden van enkele milligram per liter. Op lange termijn wordt het olieresidu door natuurlijke processen langzaam afgebroken²¹⁶, zoals microbiologische degradatie door micro-organismen in het water en in de sedimenten. Bij de biodegradatie speelt zuurstof een belangrijke rol. Niettemin kan de aanwezigheid van olie op termijn het verlies van soorten veroorzaken, de biodiversiteit en de reproductie aantasten. Bij een olieverontreiniging spelen de weersomstandigheden een belangrijke rol bij de afscheiding van de meer vluchtige en giftige bestanddelen, terwijl verbrande olie persistent is. Een olielaag kan giftig zijn voor de zoöbenthos in biologisch actieve intertidale vlakken, maar kan ook de sedimenten afsluiten van zuurstof waardoor ongunstige effecten voor de levende organismen op de bodem kunnen optreden en aan de oppervlakte directe nefaste gevolgen veroorzaken voor vissen en zeevogels die met de olie in aanraking komen. Vooral de olielagen op het water zijn nefast voor de zeevogels die ermee in aanraking komen. Er wordt geschat dat op de Noordzee jaarlijks tienduizenden zeevogels sterven tengevolge van olievlekken afkomstig van illegale olielozingen door schepen²¹⁷.

²¹⁴ Zie DUURSMA, E.K., BEUKEMA, J.J., CADEE, G.C., LINDEBOOM, H.J. en DE WILDE, P.A., 'Assessment of environmental impact of nutrients', in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 183 en 185.

²¹⁵ Zie MACNEILL, J., 'Impacts of Oil Pollution', 13 Environmental Policy and Law 87-96 (1984); UNEP/FAO/IAEA, Comparative toxicity test of water-soluble fractions of oils and oil dispersants to marine organisms. Reference Methods for Marine Pollution Studies, No. 45, UNEP, 1987, 19; CLARK, R.B., o.c. 234-236 (1987); MCINTYRE, A.D., 'Pollution in the North Sea from oil-related industry- an overview', o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 425-445; GESAMP, The state of the marine environment, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 115, UNEP, 1990, 42-43, 61.; GESAMP, Long-term consequences of low-level marine contamination: an analytical approach, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 118, UNEP, 1990, 7 e.v.

²¹⁶ Na geologisch onderzoek in de Verenigde Staten naar aanleiding van de ramp met de Exxon Valdez, werden asfaltstalen gevonden die dateren van rond 1964: Fairplay, 30 februari 1994, 4.

²¹⁷ NSQSR 1993, 86 en 108, waarvan 40.000 per jaar voor de Nederlandse kust.

In de open Noordzee variëren de concentraties koolwaterstoffen van 0,5 tot 3 $\mu\text{g/l}$, terwijl ze opmerkelijk stijgen in de nabijheid van estuaria en rivieren die industriële en huishoudelijke afvalwateren lozen (tot 50 keer de concentraties in de open zee). Zo worden aan de landzijde van de Duitse Bocht en in de monding van de Elbe, de Rijn en de Thames concentraties gemeten die tien tot twintig keer hoger zijn dan in de open zee²¹⁸. De aanwezigheid van koolwaterstoffen in niet-verontreinigde sedimenten wordt geschat op 0,1 tot 0,3 $\mu\text{g/g}^{-1}$, terwijl in de sedimenten van rivieren met een industriële vuilvracht, waarden worden vastgesteld die kunnen variëren van 330 $\mu\text{g/g}^{-1}$ tot 4.150 $\mu\text{g/g}^{-1}$. In de omgeving van olieboorplatformen die gebruik maken van op olie gebaseerd boorslijk, lopen de olieconcentratie op tot 103-104 keer de achtergrondwaarde binnen een straal van 200 meter van het platform, om de normale achtergrondwaarden te bereiken vanaf 3 tot 4 km van het platform²¹⁹. Binnen een straal van 50 meter in de omgeving van olieboorplatformen bedragen de olieconcentraties in de sedimenten tussen de 10-100 g/kg drooggewicht. Er wordt geschat dat 8.000 km² zeebodem in de Noordzee verontreinigd is met olie²²⁰. In water opgeloste ruwe oliefracties met hoge concentraties aan polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAH's), waaronder vooral naftaleen, phenanthrenen en dibenzothiophenen, kunnen vanaf concentraties van 40-50 $\mu\text{g/l}$ schadelijk zijn voor gevoelige aquatische organismen. De dispersie van verse ruwe olie kan reeds schadelijk zijn vanaf concentraties van 1 mg/l²²¹.

In de Noordzee wordt olie ingebracht in diverse vormen, zoals opgelost, in verspreide of geabsorbeerde vorm, doorgaans niet zichtbaar en afkomstig van alle mogelijke bronnen, waaronder rivieren, de atmosfeer, via dumping (rioolslib, baggerspecie, industrieel afval), de scheepvaart en de offshore productie. De schattingen voor de olietoevoer in de Noordzee variëren van 86.000 tot 210.000 ton per jaar, waarbij vooral het aandeel van de offshore productie, de accidentele olielozingen van de scheepvaart en de lozingen via rivieren opvallend zijn. De meeste olieverontreiniging van de Noordzee is afkomstig van de offshore exploitatie (29.000 ton), de aanvoer via rivieren (16.000 - 46.000 ton), de scheepvaart (16.000 - 62.000 ton), de industrieën aan de kust gelegen (5.000 - 15.000 ton) en de aanvoer via de lucht (7.000 - 15.000 ton)²²². Volgens GESAMP gegevens uit 1993 kwam 2,35 miljoen ton olie in het mariene milieu terecht in 1992, waarvan 1,18 miljoen ton van bronnen op het vasteland²²³. Er bestaat echter geen overeenstemming over de schattingen van de hoeveelheid olie die jaarlijks in het mariene milieu terecht komt, hetgeen duidelijk naar voren wordt gebracht door PEET. De voormelde schatting door GESAMP van 2,35 miljoen ton olie die jaarlijks in het mariene milieu terecht komt, ligt ver onder de schattingen van de olietoevoer in diverse regionale zeeën die 7,3 miljoen bedraagt en waarbij deze gegevens onvolledig zijn. Voor Afrika bestaan er

²¹⁸ De concentraties olie in het water in de Duitse Bocht, de monding van de Elbe en de Rijn bedragen ongeveer 5-25 $\mu\text{g/l}$ -1 en in het estuarium van de Thames 40-60 $\mu\text{g/l}$ -1: QSNS 1987, 34 en 72.

²¹⁹ QSNS 1987, 36-37, 72-73.

²²⁰ NSQSR 1993, 86.

²²¹ QSNS 1987, 72.

²²² NSQSR 1993, 55 en tabel 3.19; zie ook QSNS 1987, 18, tabel 2F.

²²³ GESAMP, Impacts of Oil and Related Chemicals and Wastes on the Marine Environment, London, IMO, 1993.

behoudens Noord-Afrika aan de Middellandse Zee geen gegevens²²⁴.

2.3. Verontreinigingsbronnen van de Noordzee

De kwantiteit verontreinigende stoffen die jaarlijks de Noordzee bereikt, varieert van jaar tot jaar, afhankelijk van een aantal factoren. Die factoren kunnen ruwweg worden opgesplitst in: 1/ natuurlijke factoren, zoals o.m. variaties in de uitstroom van de rivieren, klimatologische omstandigheden, de wateruitwisseling tussen de omliggende zeeën; 2/ economische factoren, waaronder het tempo van de industriële en agrarische productie, het tijdelijk (cf. koolmijnstaking in Groot-Brittannië) of definitief stilleggen van bepaalde productieactiviteiten, industriële herstructureringen (de stijgende olie- en gasontginning in de Noordzee als gevolg van de oliecrisis in de jaren 70); 3/ juridische factoren, zoals het effect van het van kracht worden van verdragen en nationale wetgeving die beogen verontreiniging te beperken en te voorkomen; 4/ internationale en nationale politieke beleidsopties die niet als juridische verplichtingen worden gekwalificeerd.

Volgens ruwe schattingen van GESAMP in 1990, is de bijdrage door de mens in de verontreiniging van de zee als volgt verdeeld over de verschillende bronnen: 44% via het land; 33% via de lucht; 12% tengevolge van maritiem transport; 10% door dumping en 1% door offshore activiteiten²²⁵. Meer dan 70% van de verontreiniging van de oceanen wordt bijgevolg veroorzaakt door bronnen gelegen op het vasteland²²⁶.

2.3.1. Verontreiniging afkomstig van het vasteland

Onder verontreiniging afkomstig van het vasteland, valt de toevoer van organische en anorganische contaminanten door rivieren en estuaria (industrie, huishoudens en landbouw), de atmosferische verontreiniging²²⁷ en de rechtstreekse lozingen in zee. In vergelijking met de andere verontreinigingsbronnen van de zee, zijn de cijfers over de toevoer van stoffen vanaf het land in de Noordzee overwegend schattingen, gebaseerd op de gegevens door de Noordzeelanden verstrekt bij de Tweede Noordzeeverklaring en aan de Commissie bij het Verdrag van Parijs van 1974 (PARCOM). Deze gegevens zijn aangevuld met bijkomende nationale gegevens en nieuw onderzoek in het Rapport over de kwaliteit van de Noordzee van de NSTF uit 1993²²⁸.

²²⁴ Cf. PEET, G., 'Oil Spilt in the Marine Environment: How Big is the Problem', 11 North Sea Monitor 4-6 (1993).

²²⁵ GESAMP, State of the Marine Environment, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 115, UNEP, 1990, 88.

²²⁶ Hoofdstuk 17.18, Agenda 21 van de Rio Conferentie over milieu en ontwikkeling, in ROBINSON, N.A. (Ed.), Agenda 21: Earth's Action Plan, New York, Oceana Publications, 1993, 314.

²²⁷ Zie GESAMP, Atmospheric input of trace species of the world oceans, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 119, UNEP, 1990, 107 blz.

²²⁸ Zie Second International Conference on the Protection of the North Sea, Quality Status of the North Sea. A Report by the Scientific and Technical Working Group, London, September 1987, 8-11, 15-17; QSNs 1987, Vol. 1-8; CLARK, R.B., o.c., 215-226 (1987); North Sea Conference (1990), 1990 Interim Report on the Quality

2.3.1.1. Directe lozingen en lozingen via rivieren

Bij de directe lozingen en lozingen via rivieren werden de schattingen van de verontreinigingslast naar zee toe verfijnd in het laatste Rapport over de kwaliteit van de Noordzee van 1993 ter voorbereiding van de Vierde Noordzeeverklaring in 1995. Het blijven echter schattingen die variëren tussen de laagste en de hoogste schatting, afhankelijk van de mate van detectie van metaalsporen en organische polluenten, en waarbij enkel de gekende gevaarlijke stoffen worden vermeld zoals die op regionaal niveau binnen PARCOM zijn geïdentificeerd. Over veel stoffen, waaronder vooral organische polluenten zijn bijgevolg geen gegevens beschikbaar. Bij de toevoer via de rivieren stelt zich een bijkomend probleem. Men weet namelijk niet welke hoeveelheid stoffen wordt vastgehouden in rivieren en estuaria en welke hoeveelheid uiteindelijk de zee bereikt. Bij de toevoer via de grensoverschrijdende rivieren is er verder een accumulerend effect, door de verontreinigingslast van landen gelegen aan de bovenstroom naar de landen gelegen aan de onderstroom, om uiteindelijk in zee te belanden. Het stroomgebied of drainagegebied van de Noordzee ("catchment area") omvat alle landen die via de rivieren een bijdrage leveren tot de verontreiniging van de Noordzee. Daartoe behoren ook Tsjechië, Slowakije (via de Elbe) en Zwitserland (via de Rijn). Dit gebied beslaat 850.000 km² met een jaarlijkse zoetwatertoevoer van gemiddeld 300 km³. Het stroomgebied van de Noordzee is vooral op het Europese vasteland dicht bevolkt, sterk geïndustrialiseerd en er wordt aan zeer intensieve landbouw gedaan²²⁹.

In het Kwaliteitsrapport van 1993 wordt de verontreinigingslast per land opgesplitst. De cijfers verstrekt door België, Nederland en Duitsland met belangrijke grensoverschrijdende rivieren geven een ander beeld per land dan de cijfers verstrekt door Groot-Brittannië met geen grensoverschrijdende rivieren. Hierdoor wordt er een vertekend beeld gegeven van het aandeel per land gelegen aan de monding van grensoverschrijdende rivieren. Aangezien het aandeel per land aan deze grensoverschrijdende rivieren niet wordt afgesplitst, geven we hiernavolgend een schatting van de totale verontreinigingslast naar de Noordzee toe²³⁰. In tegenstelling tot de verontreinigingslast via de rivieren, zijn de directe lozingen in zee wel duidelijk toe te schrijven aan één bepaald land. Mocht men erin slagen deze lozingen van schadelijke stoffen naar zee te stoppen, dan zouden voor bepaalde stoffen opmerkelijke reducties worden verkregen. Voor cadmium zouden deze in de orde van 30% liggen, voor koper en zink meer dan 20%, voor stikstof totaal rond de 12% en voor fosfor totaal rond de 14%.

Status of the North Sea, February 1990, 23-26; OSPARCOM, Monitoring and Assessment, London, July 1992; NOSR 1993, 48-50; zie specifiek voor België: BMM, Evaluatie van de toestand van de Noordzee, Brussel, november 1987; QSNS 1987, Vol. 1; NSTF, North Sea Subregion 4. Assessment Report 1993, 81 en 83.

²²⁹ Cf. NSQSR 1993, 11.

²³⁰ NSQS 1993, 48-49.

Tabel 1: Samenvatting van de input van rivieren en directe input in de Noordzee (m.i.v. het Kanaal, Kattegat en Skagerrak) in 1990+ (bron: NSQSR, 49).

	Totaal rivieren		Totaal directe input		Totaal ++	
	lagere schatting*	hogere schatting**	lagere schatting*	hogere schatting**	lagere schatting*	hogere schatting**
Cd, t	36,2	42,6	12,8	16,7	49	59
Hg, t	21,2	24,8	1,6	1,8	23	27
Cu, t	1.220	1.250	285	295	1.500	1.500
Pb, t	966	996	131	157	1.100	1.200
Zn, t	6.340	6.430	1.260	1.260	7.600	7.700
γ-HCH, kg	706	869	163	191	870	1.100
Cbs ♦, kt	333	2.170	84	179	420	2.300
NO ₃ -N, kt	645	652	21,3	21,4	670	670
PO ₄ -P, kt	25,1	25,7	23,2	23,5	48	49
total N, kt	901	912	118	120	1.000	1.000
Total P, kt	47,1	47,9	7,1	7,1	54	55

+ voor Noorwegen zijn de gegevens van 1991 gebruikt;

++ totaal afgerond tot twee significante cijfers;

* lagere schatting: voor concentraties minder dan de detectielimiet werd een waarde van '0' gebruikt bij het meten van de vrachten;

** hogere schatting: voor concentraties minder dan de detectielimiet werd de waarde van de detectielimiet gebruikt bij het meten van de vrachten;

♦ IUPAC CB nos. 28, 52, 101, 118, 138, 153, 180.

Benevens de toevoergegevens is het belangrijk om reductie- of stijgingtrends in de tijd weer te geven. Het blijkt echter zeer moeilijk te zijn om deze trends in de tijd op een wetenschappelijke wijze op te geven. Los van het feit dat er weinig trendgegevens zijn, beïnvloeden twee belangrijke factoren de interpretatie van de bestaande gegevens. Ten eerste zijn er de analytische onderzoeksmethodes die alsmaar worden verfijnd, waardoor gegevens worden verkregen op basis van zich wijzigende onderzoeksmethodes met het gevolg dat hierdoor geen wetenschappelijke trends kunnen worden weergegeven. Voor aanvaardbare en met elkaar vergelijkbare tijdreeksen moet men in beginsel gedurende lange tijd dezelfde analysetechniek hanteren, hoe verouderd die ook kan zijn. Ten tweede wordt er bij de toevoergegevens via de rivieren geen of te weinig rekening gehouden met de verschillende debietmomenten van de rivieren²³¹.

2.3.1.2. Atmosferische verontreiniging

Bij het schatten van de toevoer van verontreinigende stoffen naar de Noordzee via de lucht, moeten de toevoergegevens met nog meer voorzichtigheid worden benaderd. Deze gegevens worden verkregen door enerzijds computermodellen die op basis van de emissiegegevens de vermoedelijke neerslag in de Noordzee berekenen en anderzijds de gemiddelde waarde berekend uit de neerslag gemeten door een beperkt aantal meetstations aan de kust. Tenslotte wordt ook een gemiddelde waarde berekend op basis van een gewogen gemiddelde concentratie in kuststations en de geschatte neerslagtoevoer in de Noordzee. Zowel de computermodellen als de gemeten neerslag in de kuststations zijn niet noodzakelijk representatief voor de

²³¹ Zie NSQSR 1993, 50.

toevoer van stoffen in de Noordzee. De schattingen zijn echter van belang om de in het verleden verwaarloosde invloed van atmosferische verontreiniging onder de aandacht te brengen. Het is pas sedert het begin van de jaren negentig dat de luchtverontreiniging naar de Noordzee toe wordt gekwantificeerd, waardoor het ook niet mogelijk is om betrouwbare trends in de tijd op te geven.

Tabel 2: Schattingen van atmosferische input in de Noordzee* in 1990, gebaseerd op de depositie metingen in kustzonestations en gemeten voor een gebied van 525 000 km² (bron: NSQSR, 50).

	Minimum (afgerond)	Maximum (afgerond)
Cd, t	32	74
Hg, t	3,3	6,9
As, t	95	220
Cr, t	88	1.800
Cu, t	320	740
Ni, t	180	400
Pb, t	960	1.700
Zn, t	2.700	5.500
γ-HCH, t	5,3	8,1
α-HCH, t	0,6	1
N, kt	330	520

* geschatte inputs voor de Noordzee tot 59°N, m.i.v. het Kattegat en Skagerrak, maar niet het Kanaal. Cijfers voor Cr en HCH zijn onbetrouwbaar en moeten met voorzichtigheid worden gehanteerd.

2.3.1.3. Radioactieve stoffen²³²

Radionucliden afkomstig van het kernongeval in Chernobyl bereikten de Noordzee via de rivieren en de lucht. Met uitzondering van tritium, is de rechtstreekse neerslag van radioactieve stoffen via de lucht normaliter onbelangrijk en bereiken de meeste radioactieve stoffen via de rivieren niet noodzakelijk de Noordzee, maar worden opgeslagen in riviersedimenten²³³. Het permanent toevoegen van radioactieve stoffen in de Noordzee is vooral een gevolg van de rechtstreekse lozingen in zee van radioactief afvalwater afkomstig van drie nucleaire opwerkingsfabrieken, met name het Britse Sellafield Works nabij de Ierse Zee, Dounreay in noord Schotland nabij Penland Firth en het Franse Cap de Hague nabij het Kanaal²³⁴. De tot op heden grootste hoeveelheid geloosde radioactieve stoffen die waarneembaar zijn in de Noordzee, zijn afkomstig van Sellafield en worden via de oostkust van Schotland en de Atlantische Oceaan, langs de Orkney eilanden en de Britse kust naar het zuiden van de Noordzee en het Skagerrak

²³² Zie CLARK, R.B., o.c., 237-238 (1987); QSNS 1987, 19-21, 28-33, 42-44, 57-58, 66-67; KAUTSKY, E.K., 'Radioactive Substances', in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U. (Eds.), 390-399; GESAMP, o.c., No. 115, 39-42 (1990); NSQSR 1993, 87.

²³³ QSNS 1987, 19; Radioactieve stoffen afkomstig van gipsstortingen in de Noordzee dragen in geringe mate bij tot de toevoeging van natuurlijke radionucliden: ibid., 28.

²³⁴ De lozingen van de opwerkingsfabriek van Dounreay in noord Schotland hebben weinig effecten op de Noordzee. De lozingen vanuit Cap de La Hague, maar ook vanuit Winfrith, Dungeness en Gravelines dragen in zekere mate bij tot radioactieve verontreiniging die voornamelijk neerslaat in het Kanaal.

toe getransporteerd, om tenslotte voor een deel terug naar de Atlantische Oceaan te vloeien via de kust van Noorwegen²³⁵. Vooral de isotopen cesium 137 en 134, strontium 90, ruthenium 106, antimonium 125, tritium en plutonium 239 en 240 behoren tot die geloosde radioactieve stoffen. Er wordt verondersteld dat radionucliden uiteindelijk neerslaan in de bodemsedimenten, van waaruit ze terug kunnen vrijkomen. Vooral de mens is het meest gevoelig aan radioactieve blootstelling, waarbij de consumptie van zeevoedsel de belangrijkste bron betekent. Hoewel de radionucliden die door toedoen van de mens in het mariene milieu worden gebracht wijd zijn verspreid, is deze toevoer in vergelijking met de natuurlijke achtergrondwaarden zeer gering (1 % van de natuurlijke achtergrondwaarden). In vergelijking met de jaren '70 werden er tijdens de jaren '80 in de Noordzee aanzienlijk lagere concentraties radioactieve stoffen geloosd²³⁶.

2.3.2. Het storten en verbranden van afval op zee

Met verontreiniging veroorzaakt door dumping op zee wordt doorgaans die verontreiniging bedoeld die het gevolg is van het zich opzettelijk ontdoen van afval op zee door middel van schepen, vaartuigen of installaties op zee. Het afval wordt op schepen geladen met de bedoeling het in zee te storten. Er zijn vier grote categorieën van afvalstromen die in zee worden gestort, in verschillende orde van hoeveelheid en met een verschillende gevarengraad voor het mariene milieu, met name baggerspecie, industrieel afval, rioolslib en radioactief afval. Ook het verbranden op zee van industrieel afval wordt juridisch als dumping beschouwd. Verder wordt er visafval in zee gestort en in het verleden ook auto's, autobanden, koelkasten, enz. Tenslotte worden ook nog afgedankte schepen en duikboten gestort, en kunnen ook delen van boorplatformen in zee worden gestort. Noorwegen bijvoorbeeld heeft reeds 300 ton beton, ijzer, kabel en draden en 36 houten en metalen schepen in de interne wateren gestort²³⁷.

2.3.2.1. Baggerspecie

Het storten van baggerspecie bedraagt wereldwijd 80 tot 90 procent van het materiaal dat in zee wordt gestort. Tussen 1980 en 1985 bedroeg dit gemiddeld minstens 215 miljoen ton per jaar, met uiteraard jaarlijkse schommelingen afhankelijk van de noodzakelijke onderhoudswerken en nieuwe infrastructuurwerken (aanleg van havens voor schepen en vliegtuigen). Hiervan is ongeveer 2/3 afkomstig van onderhoudswerken, nl. baggerwerken die het dichtslibben van havens, rivieren en scheepvaartwegen moeten voorkomen. Ongeveer 10% van de baggerspecie die in zee wordt gestort is afkomstig van zwaar verontreinigde havens, scheepvaartwegen, estuaria en kustwateren. Het betreft hier vooral zware metalen (cadmium, kwik, chroom, ...), koolwaterstoffen (olie, ...), organochloorverbindingen (pesticiden, ...), nutriënten en anti-corrosie verven (organotinverbindingen), waarvan het storten in zee acute en chronisch giftige effecten tot gevolg heeft op de mariene organismen en de menselijke voedselbronnen kunnen aantasten. Ook niet-verontreinigde baggerspecie kan vooral fysische schade veroorzaken aan

²³⁵ Zie KAUTSKY, H., in o.c., SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U. (Eds.), 396-397 en fig. 2; De transporttijd van de Ierse Zee naar de Noordzee bedraagt ongeveer twee jaar, terwijl er radionucliden zijn die neerslaan in de Ierse Zee (bv. Plutonium) en anderen achterblijven in de Atlantische Oceaan.

²³⁶ QSNS 1987, 57 en 66.

²³⁷ Cf. NSQSR 1993, 51.

paaigebieden voor vissen of het natuurlijke habitat verstoren van schaaldieren. Ongeveer 20 tot 22 procent van alle baggerspecie wordt jaarlijks in zee gestort, het overige aandeel wordt aan land gebracht. Voor het storten van niet-verontreinigde baggerspecie is het van belang om nauwkeurig de dumpingsites te bepalen en te bemonsteren²³⁸. In 1985 werd minstens 65 miljoen ton baggerspecie in de Noordzee gestort of verplaatst (het Kanaal en de interne wateren niet inbegrepen)²³⁹. Cijfers voor 1990 verwijzen naar 136 miljoen ton, waarvan 71 miljoen ton in de interne wateren²⁴⁰. De baggerspecie uit de havens en de toegangswegen tot de havens is vooral verontreinigd met zware metalen.

Tabel 3: Baggerspecie en geassocieerde contaminantenvracht (t) gedumpt in de Noordzee (m.i.v. het Kanaal, Kattegat en Skagerrak) in 1990 (bron: NSQSR, 52).

(in ton)	Haven gebieden	Estuaria en scheepvaartkanalen ("navigation channels")	Totaal* +
gedumpte hoeveelheid	64.546.834	71.491.108	136.037.942
contaminantenvracht			
Cd	29,1	41,4	71
Hg	10,0	8,7	19
As	440	279	720
Cr	1.770	1.040	2.800
Cu	927	398	1.300
Ni	621	584	1.200
Pb	1.770	971	2.700
Zn	5.000	2.900	7.900
PCBs	0,4	0,2	0,6

* m.i.v. dumping in interne wateren; + totale contaminanten last afgerond tot twee significante cijfers.

2.3.2.2. Industrieel afval

Een tweede verontreinigingscategorie is het storten van industrieel afval. Tussen 1976 en 1985 werd jaarlijks tussen 6 tot 18 miljoen ton industrieel afval in zee gestort. Dit is een minimale schatting op basis van de rapportering door de verdragspartijen bij het Verdrag van Londen. Dit afval bestaat meestal uit zuren en alkalinen, koolas, bezinksels van de ontzwaveling van rookgas, afval van metaalschroot en afval van de visverwerkende industrie²⁴¹. Industrieel afval dat in zee wordt gestort, vertoont een grote verontreinigingsdiversiteit, gaande van relatief inert naar extreem giftig afval. Industrieel afval is doorgaans afkomstig van de chemische-, petrochemische -en farmaceutische industrie, de productie van pulp en papier, ertsmelterijen,

²³⁸ x. The London Dumping Convention: The First Decade and Beyond, IMO, London, 1991, 56-60; GESAMP, State of the Marine Environment, UNEP Regional Sea Reports and Studies No. 115, UNEP, 1990, 12-13, § 35-40; Zie specifiek voor de Verenigde Staten: Office of Technology Assessment Task Force, Wastes in Marine Environments, Hemisphere Publishing Corporation, Cambridge, 1988, 237-253.

²³⁹ QSRNS, 1987, 18.

²⁴⁰ NSQSR 1993, 52.

²⁴¹ x. The London Dumping Convention: The First Decade and Beyond, IMO, London, 1991, 60-61.

de voedingsindustrie, het wassen van rookgassen en militaire activiteiten²⁴².

In 1985 werd 2,1 miljoen ton vloeibaar industrieel afval in de Noordzee gestort, in hoofdzaak afkomstig van de titaandioxide industrie (in België, Duitsland, Nederland en Groot-Brittannië) en 1,7 miljoen ton vast industrieel afval (door Groot-Brittannië)²⁴³. In 1987 werd er nog 6,1 miljoen ton industrieel afval gestort in de Noordzee. Vanaf 1987 is het storten van industrieel afval in de Noordzee geleidelijk aan verminderd. Nadat Frankrijk is gestopt met het storten van fosforgips in 1987, zijn in 1989-1990 België en Duitsland gestopt met het storten van afval van de titaandioxide industrie, terwijl Groot-Brittannië is gestopt met het storten van vloeibaar industrieel afval. In 1990 heeft Groot-Brittannië nog meer dan 5 miljoen ton industrieel afval in de Noordzee gestort (waaronder 2.182.128 ton in de interne wateren), overwegend afval afkomstig van de steenkoolmijnen, maar ook chemisch afval en vlieggas ten belope van 477.670 ton. In 1992 werd ook het storten van chemisch afval door Groot-Brittannië stopgezet²⁴⁴. Momenteel stort Groot-Brittannië nog afval afkomstig van de steenkoolmijnen in de Noordzee.

Tabel 4: Industrieel afval (t) gedumpt in de Noordzee door het Verenigd Koninkrijk in 1990 (bron: NSQSR, 51).

(in ton)	Inerte materialen*	Industrieel afval **	totaal
gedumpte hoeveelheid	4.534.694 +	477.670	5.012.319 +
contaminantenvracht			
++			
Cd	0,24	0,07	0,3
Hg	0,16	0,05	0,2
As	g.i.	2,4	g.i.
Cr	21	2,8	24
Cu	180	6	180
Ni	64	0,7	64
Pb	210	11	220
Zn	430	7	440
PCBs	g.i.	g.i.	g.i.

* inerte materialen van natuurlijke origine ("minestones" and "colliery tailings")

** Chemisch afval, "slurries", m.i.v. vlieggas. Dumping van dit materiaal was beëindigd eind 1992;

+ m.i.v. 2.182.128 ton gedumpt in interne wateren.

++ de vrachten zijn afgerond. Vrachten van metalen afkomstig van dumping van inerte materialen zijn minimum waarden aangezien de vrachten niet zijn gedetermineerd voor materialen gedumpt in interne wateren.

g.i.: geen informatie

²⁴² GESAMP, *State of the Marine Environment*, UNEP Regional Sea Reports and Studies No. 115, UNEP, 1990, 13, § 41; Zie specifiek voor de Verenigde Staten: Office of Technology Assessment Task Force, *Wastes in Marine Environments*, Hemisphere Publishing Corporation, Cambridge, 1988, 257-266.

²⁴³ OSRNS, 1987, 12 en 18.

²⁴⁴ NSQSR 1993, 51.

2.3.2.3. Rioolslib

Rioolslib afkomstig van de behandeling van afvalwater door waterzuiveringsinstallaties is vooral een dumpingactiviteit die door een beperkt aantal geïndustrialiseerde landen wordt toegepast, waaronder vooral Groot-Brittannië en de Verenigde Staten in respectievelijk de Noordzee, delen van de Ierse Zee en de Bocht van New York. Tussen 1980 en 1985 werd jaarlijks gemiddeld 15 miljoen ton in zee gestort. Hoewel niet-verontreinigd rioolslib gebruikt kan worden als meststof voor landbouwgronden, blijkt het economisch meer rendabel te zijn om dit afval in zee te storten. Huishoudelijk rioolslib bevat normaliter geen hoge concentraties contaminanten, hoewel er meestal metaalsporen in aanwezig zijn. Het excessief storten van rioolslib kan wel schadelijke effecten veroorzaken, waaronder een aantasting van de zuurstofhuishouding en eutrofiëring²⁴⁵. In 1985 heeft Groot-Brittannië, als enige Noordzeeland, 5 miljoen ton rioolslib in de Noordzee gestort²⁴⁶, een activiteit die zich heden ten dage nog voortzet en in 1990 resulteerde in 5,377 miljoen ton rioolslib²⁴⁷.

Tabel 5: Rioolslib (nat gewicht) gedumpt in de Noordzee (m.i.v. het Kanaal) door het Verenigd Koninkrijk in 1990 (bron: NSQSR, 52).

(in ton)	Totaal*
Hoeveelheid	5.377.157
Contaminantenvracht	
Cd	1,2
Hg	0,7
As	0,1
Cr	21
Cu	76
Ni	11
Pb	77
Zn	160
PCB's	g.i.
N	6300
P	570

* contaminantencijfers zijn afgerond.

g.i.: geen informatie

2.3.2.4. Nucleair afval

Het gebruik van nucleaire energie in reactoren van kerncentrales voor commerciële doeleinden, waarvan hoofdzakelijk de productie van elektriciteit, en het gebruik van nucleaire energie voor medische, onderzoeks- en militaire doeleinden resulteert in de productie van nucleair afval.

²⁴⁵ x. The London Dumping Convention: The First Decade and Beyond, IMO, London, 1991, 61; GESAMP, State of the Marine Environment, UNEP Regional Sea Reports and Studies No. 115, UNEP, 1990, 13-14, § 43; zie specifiek voor de Verenigde Staten: Office of Technology Assessment Task Force, Wastes in Marine Environments, Hemisphere Publishing Corporation, Cambridge, 1988, 209-233.

²⁴⁶ OSRNS, 1987, 12 en 18.

²⁴⁷ NSQSR 1993, 52.

Nucleair afval werd, zoals het ander afval afkomstig van menselijke en industriële activiteiten, gestort in de oceanen als alternatief voor het bergen op het land. Het hoofddoel van het storten van radioactief afval in de oceanen bestaat erin om de radioactieve bestanddelen van het afval lang genoeg te isoleren van de menselijke leefomgeving, zodat de radio-elementen zich voldoende kunnen halveren om geen onaanvaardbaar radiologisch stralingsgevaar op te leveren voor de menselijke gezondheid op korte en lange termijn²⁴⁸. Het met radio-elementen besmet afval wordt doorgaans in beton ingekapseld om radioactieve besmetting te voorkomen. Radioactief afval wordt traditioneel kwalitatief ingedeeld in laag-, medium- en hoog radioactief afval²⁴⁹. Het storten van radioactief afval in de oceanen nam een aanvang vanaf 1946 en werd uitgeoefend door geïndustrialiseerde landen, waaronder voornamelijk de Verenigde Staten in de Stille Oceaan, de Atlantische Oceaan en de Golf van Mexico, een aantal West-Europese landen (België, Groot-Brittannië, Nederland en Zwitserland) in de Noord-Oost Atlantische Oceaan²⁵⁰.

2.3.2.5. Verbranding op zee

De verbranding op zee gaat terug tot 1969, toen gechloreerde koolwaterstoffen op zee werden verbrand aan boord van een tot verbrandingschip omgebouwde kusttanker. Drie jaar later werd een goederenschip omgebouwd tot verbrandingschip (Vulcanus I). In 1979 werd het eerste verbrandingschip de Vesta gebouwd, gevolgd door de Vulcanus II in 1982. Het was vooral door toedoen van de dumpingverdragen dat de verbranding op zee een uitbreiding kende. Veel van de te verbranden afvalstoffen waren immers als bestanddelen van organohalogenen op de zwarte lijst van de dumpingverdragen vermeld. Tussen 1980 en 1986 werd jaarlijks gemiddeld 100.000 ton gevaarlijk afval op de Noordzee verbrand, waarvan tussen 80% tot 90% in de haven van Antwerpen werd ingescheept. Het afval van Belgische oorsprong bedroeg in 1985-1987 gemiddeld 14,9%, terwijl 57,6% afkomstig was van West-Duitsland²⁵¹. Vanaf 1988 is de verbrande hoeveelheid afval op de Noordzee drastisch geslonken en tenslotte in februari 1991 stopgezet.

²⁴⁸ Cf. BEWERS, J.M. en GARRETT, C.J.R., 'Analysis of the Issues Related to Sea Dumping of Radioactive Wastes', 11 MP 105-124 (1987).

²⁴⁹ BUCHOLT, G.D. en MARTIN, A., The Regulatory Framework for Storage and Disposal of Radioactive Waste in the Member States of the EEC, London, Graham & Trotman, 1988, 44; In België wordt het radioactief afval ingedeeld in drie categorieën, gebaseerd op de milieuhinder. De indeling houdt rekening met de omvang van de hinder (afhankelijk van de hoeveelheid radioactieve bestanddelen) en de duur van de hinder (reductietijd): zie MAES, F en SOMERS, E, o.c., 85.

²⁵⁰ x. The London Dumping Convention: The First Decade and Beyond, IMO, London, 1991, 63-64.

²⁵¹ MAES, F. en SOMERS, E., Implementation of the Second North Sea Conference: Belgium, Greenpeace Paper 11, Ghent, 1989, 73.

Tabel 6: Afvalverbranding op zee in 1990. Hoeveelheid (t) en geschatte emissies van organohalogenen (t) en metalen (kg). Afvalverbranding op zee is gestopt in februari 1991 (bron: NSQSR, 51).

	België	Frankrijk	Spanje	V.K.	Totaal*
Hoeveelheid verbrand	6.028	16.720	9.051	4.231	36.030
Organohalogenen	0,3	0,2	0,3	0,01	0,8
Cd	3,7	12	45	2,2	63
Hg	0,6	1,9	45	0,2	48
As	0,5	1,8	45	g.i.	47
Cr	10	252	4.530	106	4.900
Cu	7,2	g.i.	4.530	27	4.600
Ni	17	428	4.530	28	5.000
Pb	9,1	337	4.530	7,9	4.900
Zn	55	1.105	4.530	31	5.700

* Totale emissies afgerond. Emissies zijn enkel van een grootte-orde, te wijten aan onvolledige data en verschillende methodes van berekening;
g.i.: geen informatie.

2.3.3. De scheepvaart

De zeescheepvaart is een belangrijke en strategische activiteit. Ongeveer 90% van de externe handel van de Europese Gemeenschap met de rest van de wereld verloopt via de zee, terwijl het maritiem verkeer binnen de Gemeenschap 35% van het goederentransport tussen de lidstaten vertegenwoordigt²⁵². Schepen geregistreerd in lidstaten van de Europese Gemeenschap verzorgen 70% van de handel tussen de lidstaten en 40% van de externe handel tussen de Gemeenschap en de rest van de wereld²⁵³. Daarbij komt dat schepen economisch vitale energiebronnen, zoals petroleum en aardgas vervoeren, waarvoor momenteel slechts in beperkte mate alternatieven, zoals pijpleidingen aanwezig zijn of alternatieve energiebronnen.

In 1994 bereikte het vervoer per zeeschip een nieuw record van 4,458 miljard ton, waaronder 1,99 miljard ton ruwe olie en ruwe olieproducten en 2,468 droge bulklading. Tankerladingen vertegenwoordigen 44,6 % van het zeevervoer²⁵⁴. Het vervoer van olie blijft van vitaal belang voor een deel van de wereldenergievoorzieningen en de wereldeconomie. De wereldvraag naar olie is in stijgende lijn. Er is een daling in de consumptie van olie geweest, die zich het scherpst heeft voorgedaan tussen de periode 1979-1983 als een gevolg van de oliecrisis en politieke instabiliteit in het midden oosten. Tijdens die periode is de wereldconsumptie van olie gedaald van 3,1 miljard ton naar 2,8 miljard ton om vanaf 1983 terug te stijgen naar gemiddeld 3,1

²⁵² European Commission, "A Common Policy on Safe Seas", COM(93)66 final, 24 February 1993, 1.

²⁵³ POWER, V., EC Shipping Law, London, Lloyd's of London Press, 1992, 3.

²⁵⁴ UNCTAD, Review of Maritime Transport 1994, 2-3.

miljard ton in de jaren negentig²⁵⁵. De wereldolieproductie bedroeg 3,168 miljard ton in 1993²⁵⁶ en 3,202 miljard ton in 1994²⁵⁷. De meeste tankschepen hebben een laadruimte van 60.000 tot 250.000 ton, met uitschieters tot 350.000 ton. De olietankschepen die de West-Europese havens aandoen, hebben een draagvermogen dat varieert van 50.000 tot meer dan 300.000 ton (dwt), overwegend tussen de 50.000 tot 150.000 (+/- 45%) ton en tussen de 200.000 en 300.000 ton (+/- 35%). De verschepingen van olie uit de Noordzee gebeurt overwegend (80 %) met tankschepen tot 150.000 dwt²⁵⁸.

In tegenstelling tot olieproducten worden gasproducten overwegend vervoerd in pijpleidingen. De internationale handel in gas bedroeg 347 miljard m³ in 1993, waarvan 76% of 264 miljard m³ werd vervoerd via pijpleidingen en 24% of 83 miljard m³ (61,3 miljoen ton) vervoerd als LNG. Van alle vervoerde ladingen wordt bij het vervoer van containers de meest spectaculaire stijging voorspeld. Het vervoer over zee van 3,870 miljard ton in 1994 zal naar schatting jaarlijks stijgen met 4,1 %/jaar tot 5.456 miljard ton in 2005, verdeeld over containers en stukgoed ten belope 1.601 miljard ton (een stijging van 6,3 %/jaar) bulkgoederen ten belope van 1.685 miljar ton (stijging van 4,5 %/jaar) en olieproducten ten belope van 2.170 miljard ton (een stijging van 2,6 %/jaar). De wereldkoopvaardijvloot vertegenwoordigde 719,8 miljoen draagvermogen (DWT) in 1994, verdeeld over 37,7 % olietankers, 34,8 % droge lading bulkschepen, 14,4 % stukgoedschepen en 5,4 % containerschepen. Ongeveer 35 landen (waarbij alle Noordzeelanden zijn inbegrepen) hadden in 1994 de controle over 616 miljoen ton draagvermogen of 93,1 % van de totale wereldkoopvaardijvloot, die 24.819 van de 28.448 schepen vertegenwoordigen. De vijf belangrijkste maritieme landen (Griekenland, Japan, V.S., Noorwegen en China) controleren 51,5% van de wereldkoopvaardijvloot. De top tien (aangevuld met Hong Kong, Groot-Brittannië, de Russische Federatie, de Republiek Korea en Duitsland) controleert 67,7% van de wereldkoopvaardijvloot²⁵⁹.

Op 31 december 1994 hadden de Noordzeelanden de controle, rechtstreeks via de eigen vlag en onrechtstreeks via een vreemde vlag, over 5.762 schepen van meer dan 1.000 BRT of meer dan één vijfde van het wereldtotaal (vgl. Griekenland: 2.937 schepen; de Russische Federatie: 2.991 schepen; Japan: 2.871 schepen; China: 1.826 schepen en de V.S.: 1.212 schepen) en 19,31 % van de wereldtonnage in draagvermogen (DWT). Noorwegen controleerde 1.432 schepen (waarvan 922 onder Noorse vlag) of 50 miljoen DWT; Duitsland controleerde 1.384 schepen (waarvan 561 onder eigen vlag) of 16 miljoen DWT; Groot-Brittannië controleerde 881 schepen (waarvan 391 onder eigen vlag) of 21,5 miljoen DWT; Nederland controleerde 664 schepen (waarvan 449 onder eigen vlag) of 5,47 miljoen DWT; Denemarken controleerde 660 schepen (waarvan 449 onder eigen vlag) of 11,7 miljoen DWT; Zweden controleerde 321 schepen (waarvan 178 onder eigen vlag) of 11,7 miljoen DWT; Frankrijk controleerde 278

²⁵⁵ Zie OECD, *Oil and Gas Information 1992*, OCDE/AIE, Paris, 1993, 64 en 87; Fairplay, *World Shipping Statistics 1993*, Coulsdon, Fairplay Information Systems Ltd., 1993, 3-52.

²⁵⁶ Zie de wereldproductie van 1934 tot 1993: The Petroleum Economist, *Statistical Annual 1995*, i.

²⁵⁷ UNCTAD, *Review of Maritime Transport 1994*, 2.

²⁵⁸ Fairplay, *World Shipping Statistics 1993*, 3-10 - 3-13.

²⁵⁹ Cf. UNCTAD, *Review of Maritime Transport 1994*, 7, 11, 13, 22-23 en tabel 10.

schepen (waarvan 177 onder eigen vlag) of 7,18 miljoen DWT en België controleerde 162 schepen (waarvan 37 onder eigen vlag) of 3,77 miljoen DWT²⁶⁰.

Het aandeel van de Europese vloot in de wereldkoopvaardijvloot is in de loop der jaren sterk verminderd van 45% in 1960 over 30% in 1980 tot 13% in 1994. Meer dan 55% van de vloot van de leden van de Europese Unie is uitgevlagd en de controle op de schepen door Europese bedrijven is gezakt van 36% in 1980 tot 25% in 1994, met een vermindering van 135.000 Europese bemanningsleden tot gevolg of een daling van 60% t.o.v. 1980²⁶¹.

In 1993 werd in West-Europa 189,4 miljoen ton ruwe olie, 138,6 miljoen ton olieproducten en 503, 5 miljoen ton droge lading in zeeschepen geladen (totaal 831,5 miljoen ton), terwijl 491,6 miljoen ton ruwe olie, 181,8 miljoen ton olieproducten en 809, 4 miljoen ton droge lading werd gelost (totaal 1, 482 miljard ton). Op wereldniveau bedroeg dit respectievelijk 1,442 miljard ton, 502 miljoen ton en 2,385 miljard ton (totaal 4,329 miljard ton) geladen goederen en 1,465 miljard ton, 479, 9 miljoen ton en 2,476 miljard ton (totaal 4,421 miljard ton) geloste goederen. Het totaal van de geladen en geloste goederen beliep in West-Europa 1,482 miljard ton (vgl. V.S.: 689,8 miljoen ton, zuidoost Azië: 649,6 miljoen ton) en in de wereld 4,421 miljard ton²⁶²). Van alle geloste goederen is het aandeel van West-Europa veruit het hoogste in de wereld, waaruit de enorme invoerbehoefte blijkt, hetzij voor consumptie, hetzij voor bewerking of verwerking. Meer dan één derde van alle via zeevervoer geladen en geloste goederen in de wereld neemt plaats in West-Europa.

De verontreiniging van de zeeën door schepen is het gevolg van operationele of accidentele lozingen van olie, oliehoudende mengsels en gevaarlijke stoffen (chemicaliën, radioactieve stoffen, ...), lozingen van sanitair scheepsafval en scheepsvuilnis, en tenslotte luchtverontreiniging. Hoewel de scheepvaart niet tot de grootste verontreinigingsbron van de zee behoort, behoren de verontreinigingsrisico's in de Noordzee statistisch gezien wel tot de hoogste in de wereld. Met de Japanse binnenzee en de Straat van Malakka is de Noordzee één van de drukst bevaren zeeën ter wereld, met jaarlijks 420.000 schepen. In het Nederlandse deel van de Noordzee bevinden zich gemiddeld 365 schepen per dag en wordt per jaar ongeveer 28 miljoen zeemijl afgelegd, waarbij gemiddeld 35 schepen bij een ongeval betrokken zijn²⁶³. In de Europese wateren tussen Suez en Moermansk bevinden er zich dagelijks 3.450 schepen, waaronder 407 tankers. Van deze tankers zijn er ongeveer 59 ouder dan 20 jaar²⁶⁴. Het zuidelijk deel van de Noordzee vanaf het Kanaal tot aan de Duitse Bocht, waar de belangrijkste

²⁶⁰ *Ibid.* 23, tabel 10 en 117, bijlage III(b); zie voor de werkelijke nationaliteit bij de vijf grootste open vlagregisters: *ibid.* 26, tabel 13.

²⁶¹ BLONK, W.A., 'Developments in EU Maritime Transport Policy', 18 *MP* 476-477 (1994); Zie uitgebreid voor ouder cijfermateriaal, het belang van de Europese Gemeenschap in de zeescheepvaart en het belang per lidstaat: POWER, V., *EC Shipping Law*, London, Lloyd's of London Press, First Supplement to the First Edition, 1994, 25-53.

²⁶² Cf. UNCTAD, *Review of Maritime Transport 1994*, 111-112, bijlage II.

²⁶³ SPAANS, J.A., 'Iedere tweehonderd jaar een olieramp', *Symposium "Rampen voor onze kust, het voorkomen waard"*, Den Haag, 10 februari 1994.

²⁶⁴ PARKER, C.J., 'Port and Shipping Management: Workshop Presentation', 17 *MP* 391 (1993).

havens van de Europese Unie zijn gelegen, is bijzonder verkeersintensief. In de Straat van Dover varen dagelijks 150 schepen door het verkeersscheidingsstelsel, aangevuld met 300 ferryverbindingen per dag. De haven van Rotterdam is 's werelds grootste haven qua volume, die bijna 50% van de natte bulkgoederen van de Noordzeehavens invoert. Tijdens de periode 1989-1991 grepen 40 tankerongevallen plaats in de Noordzee (zonder het Kanaal, het Skagerrak en het Kattegat), of 8,6 % van het wereldtotaal van 464²⁶⁵.

2.3.3.1. Olieverontreiniging

Operationele lozingen van olie of oliehoudende mengsels doen zich voor bij olietankschepen die hun tanks spoelen in zee (waswater) of zeewater opnemen als ballast om naderhand te lozen (ballastwater). Maar ook andere schepen lozen olie of oliehoudende mengsels afkomstig van de scheepsmotoren (brandstofolie, afvalolie en lenswater). Bij de operationele olieverontreiniging die ontstaat door de bedrijfsvoering van het schip, wordt bijgevolg een onderscheid gemaakt tussen olietankschepen en de andere schepen. Deze laatste produceren olieafval veroorzaakt door het verbruik van brandstof, door met olie vervuild lenswater (bilges) uit de machinekamer en sporadisch met olie vervuild ballastwater en reinigingswater afkomstig van de brandstoftanks (doorgaans bij een herstelling in het droogdok). Bij olietankschepen komt daar vooral met olie verontreinigd waswater en ballastwater bij, afkomstig uit de ladingtanks, dat eigenlijk geen olieafval is maar oliehoudend water met een oliegehalte van 1 à 2%. De voornaamste olie-afvalproductie bij schepen ontstaat na het afscheiden van de waterfractie van afvalolie en het lenswater in een olie-water-separator. Deze afvalolie wordt verzameld in de vuil-olietank en wordt het olieresidu of slik genoemd. Het residu dat ontstaat na afscheiding van de olielading-waterfractie bij olietankschepen wordt slops genoemd en opgeslagen in een sloptank. De hoeveelheid geproduceerde afvalolie veroorzaakt door het brandstofverbruik is afhankelijk van diverse factoren waaronder het type schip, de tonnenmaat, het vermogen van het schip, de snelheid van het schip, de klimatologische vaaromstandigheden, de te vervoeren lading (gewicht en aard) en de kwaliteit van de brandstof. Vooral de kwaliteit van de brandstof kan een grote bijdrage leveren in de vermindering van de hoeveelheid afvalolie per verbruikte eenheid brandstof. De verhouding afvalproductie-brandstofverbruik kan geraamd worden op 1 à 2,5 %, terwijl de hoeveelheid olieresidu's ook afhankelijk is van de bedrijfsvoering in de machinekamer, het onderhoud van de machines en het optimaal functioneren van de olie-water separator²⁶⁶.

Accidentele lozingen grijpen meestal plaats na een ongeval, hetzij een aanvaring of een stranding ("contact accident"), of als een gevolg van brand/explosies aan boord van het schip en breuken/slijtage aan de structuur van het schip ("self-generated accidents"). Deze laatste worden doorgaans structurele falingen genoemd. Hierbij zijn de aanvaringen en strandingen met olietankschepen de meest opvallende wegens de visuele impact van een dergelijk ongeval en het onmiddellijke en duidelijke verband tussen het ongeval en een deel van de aangerichte schade (cf. de stranding van de Exxon Valdez voor de kust van Alaska in 1989, de stranding

²⁶⁵ NSQSR 1993, 16-17.

²⁶⁶ VANHAECKE, P., ALGOET, A., VAN DEN EEDE, J.-L. en BILLIET, C., Studie van de actuele situatie in de Belgische havens met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het MARPOL-Verdrag, ECOLAS, Antwerpen, 1989, 12-14, 24 en 28.

van de Aegon Sea voor de kust van Spanje in 1992, de stranding van de Braer voor de kust van de Shetlands in 1993). Het verlies van olie door olietankschepen varieert enorm van jaar tot jaar, met bv. een piek van meer dan 600.000 ton in 1979 en een minimum van rond de 10.000 ton in 1982. Tijdens de jaren 92-94 varieerde het olieverslies bij tankerongevallen van 80.000 tot 180.000 ton²⁶⁷.

Van alle olie die in de zee terechtkomt, is volgens GESAMP ongeveer 46% afkomstig van het maritiem transport²⁶⁸. Ieder jaar komt ten gevolge van het maritiem transport en de offshore industrie ongeveer 600.000 ton olie in de oceanen terecht, waarbij de operationele olielozingen door schepen het grootste aandeel hebben en slechts één vierde het gevolg is van ongevallen met schepen²⁶⁹. Volgens andere bronnen bedraagt het aandeel van de scheepvaart in de totale mariene olieverontreiniging 45% of 1,4 miljoen ton, waaronder 1 miljoen ton operationele lozingen (0,7 miljoen ton tengevolge van tankeroperaties en 0,3 miljoen ton bunker en brandstoflozingen) en 0,4 miljoen ton als een gevolg van ongevallen met tankers²⁷⁰. De Amerikaanse National Research Council van de National Academy of Sciences berekende dat olietankers in 1990 verantwoordelijk waren voor de lozing van ongeveer 274.400 ton olie, waarvan 114.000 ton als gevolg van tankerongevallen, 158.600 ton werd geloosd tijdens het ballasten en schoonmaken van de tanks en 1.800 ton afvalolie was afkomstig van de machines. Niet-olietankers loosden 64.400 ton olieafval afkomstig van de machines. Verder werd 186.800 ton oliehoudend brandstofslib gedumpt. Meer dan 70% van de hoeveelheid olie die in zee terecht komt tengevolge van het maritiem transport is bijgevolg afkomstig van operationele lozingen van schepen²⁷¹. In 1992 kwam 568.800 ton olie in zee terecht tengevolge van het maritiem transport, terwijl dit in 1981 nog 1,47 miljoen ton was of een daling met 60%²⁷².

Ook de Noordzeelanden konden in 1987 in hun eerste Quality Status Report tot geen overeenstemming komen over de vermoedelijke illegale olielozingen door de scheepvaart en het aandeel van ongevallen. Terwijl GESAMP schat dat jaarlijks in totaal 260.000 ton olie in de Noordzee terechtkomt, houden de Noordzeelanden het voorzichtig op 71.000 tot 150.000 ton²⁷³. In de Noordzee worden de legale operationele scheepslozingen geschat op 1.000 à

²⁶⁷ ITOPF, Ocean Orbit, mei 1995, 4; zie ook de Amerikaanse statistieken in MSC 65/INF.5 van 10 februari 1995 "Role of the Human Element in Maritime Casualties. US Casualty and Pollution Data", Bijlage, 1, 12-18.

²⁶⁸ GESAMP, The State of the Marine Environment, UNEP Regional Seas Reports and Studies no. 115, UNEP, 1990, 20.

²⁶⁹ UNCED, Doc. A/CONF.151/PC/100/Add.21, par. 26. Tekst ook in: ROBINSON, N.A. (Ed.), Agenda 21 & The UNCED Proceedings, New York, Oceana, 1992, 464.

²⁷⁰ 10 Ocean Yearbook 480 (1993)

²⁷¹ MEPC 30/INF.13, september 1990; 21 MPB 556 (1990); Luidens een Europees rapport is 30% van de mariene olieverontreiniging afkomstig van schepen, waarbij het aandeel van de ongevallen op zee slechts 21% vormen en de operationele lozingen 72%. Van de operationele lozingen is 15% van de olieverontreiniging afkomstig van olietankers, terwijl 85% afkomstig is van niet-olietankschepen: Handelingen van het Europees Parlement, 14 september 1992, PB, 3-421/28.

²⁷² ITOPF, Ocean Orbit, 4-5, fig. 1, mei 1995.

²⁷³ GESAMP, o.c. (1993); PEET, G., l.c., 4 (tabel 2) en 5 (tabel 3).

2.000 ton per jaar, terwijl de schattingen over de illegale en accidentele lozingen kunnen variëren van 15.000 tot 60.000 ton per jaar²⁷⁴.

Voor INTERTANKO²⁷⁵ is meer dan 80% van de olieverontreiniging afkomstig van tankschepen in 1988-89 te wijten aan brand/explosie/structurele falingen en ligt de statistische ratio tussen strandingen versus aanvaringen op 75:25 en deze tussen strandingen/aanvaringen/contacten versus branden/ontploffingen/structurele falingen op 45:55²⁷⁶. Ongeveer 85% van de ongevallen met tankschepen zijn te wijten aan een menselijke fout²⁷⁷. Voor de scheepvaart in haar geheel is 80% van de scheepvaartongevallen een gevolg van een menselijke fout²⁷⁸.

2.3.3.2. Gevaarlijke stoffen en chemicaliën

Chemicaliëntankers op hun beurt spoelen de ruimen met zeewater waardoor er met chemicaliën vermengd spoelwater wordt geloosd. Ongevallen met schepen die gevaarlijke goederen vervoeren hetzij in bulk of in verpakte vorm, met name containers, losse tanks of tankwagens voor weg- en spoorvervoer kunnen eveneens aanzienlijke schade toebrengen aan het mariene milieu. De scheepsbewegingen van chemicaliëntankers zijn verdubbeld de laatste jaren, terwijl het vervoerde volume (25 miljoen ton in 1985) in vergelijking met olie klein is²⁷⁹. Meer dan 80% van de totale tonnage van schadelijke stoffen die over zee wordt vervoerd, bestaat uit 22 verschillende producten. Hiervan vertegenwoordigen 18 petrochemische producten (vooral methanol, xyleen, benzeen, styreen, etheenglycol) de helft van het bulkvervoer, terwijl de andere helft is toegespitst op het vervoer van soda, fosforzuur en zwavelzuur²⁸⁰.

Gevaarlijke stoffen, andere dan olie, worden doorgaans in grote hoeveelheden vervoerd ofwel

²⁷⁴ NSOSR 1993, 55, tabel 3.19.

²⁷⁵ INTERTANKO (International Association of Independent Tanker Owners) is de internationale vereniging van onafhankelijke tankereigenaars, gevestigd in Oslo.

²⁷⁶ EMBIRICOS, P.A., *The Quest for the Environmental Ship. An INTERTANKO Discussion Paper*, Oslo, INTERTANKO, May 1991, 1, 4, 77-81; Deze vaststelling is gebaseerd op een analyse uitgevoerd door A. McKenzie naar de grootste olielozingen (meer dan 5.000 ton of meer dan 5% van de lading) voor de periode 1988-89 bij tankschepen. Een statistische ratio van 20:80 voor ongevallen enerzijds en voorvallen anderzijds, zoals terug te vinden is in de cijfers voor de grootste olielozingen in 1988-89 in de studie van McKenzie wordt door INTERTANKO als niet representatief beschouwd buiten de bestudeerde periode 1988-89. INTERTANKO hanteert een statistische ratio van 45:55, gebaseerd op een studie van Lloyd's Register Statistics die tankschepen van meer dan 100.000 ton draagvermogen tot voorwerp had.

²⁷⁷ EMBIRICOS, P.A., o.c., 1.

²⁷⁸ WECKER, M., 1 *Yb. Int'l Env.L.* 123 (1990); *IMO News* 12 (1991/3).

²⁷⁹ Zie Institute of Shipping Economics and Logistics (ISL), *Shipping Statistics Yearbook 1990*, Bremen, 1990, 20 en 93: In 1989 waren er 942 chemicaliëntankers in de vaart (3,4 miljoen BRT of 0,8% van de wereldvloot), 581 olie/chemicaliën combinatieschepen (5,851 miljoen BRT of 1,4% van de wereldvloot) en 278 andere tankers (355.900 BRT of 0,1% van de wereldvloot) tegen 5.802 olietankschepen (123, 725 miljoen BRT of 30,1% van de wereldtankvloot).

²⁸⁰ Zie GESAMP, *The State of the Marine Environment*, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 115, UNEP, 1990, 22.

als droge lading in bulkschepen (bv. sulfer, meststoffen), ofwel als natte lading (vloeibaar) in bulkschepen (bv. petrochemische producten, soda oplossingen, zwavelzuur) ofwel in gasvorm, al dan niet vloeibaar gemaakt (LNG/LPG/Ammoniak-tankschepen). De meest gevaarlijke ladingen (bv. pesticiden, onkruidverdelgers, tetraethyllood) worden vervoerd in containerschepen en in verpakte vorm op een "general cargo" schip. In tegenstelling tot de schattingen van het aandeel van de olieverontreiniging in het mariene milieu door het maritiem transport, zijn er geen betrouwbare schattingen voorhanden betreffende het aandeel van de scheepvaart in de verontreiniging van het mariene milieu tengevolge van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Terwijl de hoeveelheid olie die over zee wordt vervoerd en de transportpatronen van dit vervoer terug te vinden zijn in betrouwbare statistieken, is dit niet het geval voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit is grotendeels te wijten aan het variërende karakter van de gevaarlijke stoffen, hun verschillende aantallen, de complexiteit van het product, de grote diversiteit in producenten en afnemers en tenslotte het vervoer van verschillende gevaarlijke stoffen in één schip, voornamelijk in containerschepen²⁸¹.

2.3.3.3. Sanitair afval en scheepsvuilnis

Alle schepen lozen sanitair afval, afval afkomstig van de bedrijfsvoering en huishoudelijk afval. Onder het afval afkomstig van de bedrijfsvoering en het scheepshuishouden, nemen de materialen vervaardigd uit plastics een aanzienlijke plaats in²⁸². Plasticafval heeft als gemeenschappelijk kenmerk dat het moeilijk en zeer langzaam afgebroken wordt door ultraviolette lichtstralen of bacteriologische activiteiten. Hierdoor heeft plasticafval een sterk accumulerend effect. Er zijn schattingen dat de koopvaardijvloot dagelijks 639.000 plasticverpakkingen in zee gooit. Vissersschepen ontdoen zich in de oceanen jaarlijks van 24.000 ton hechtingsmateriaal uit plastic en van 135.000 ton vistuig uit plastic²⁸³. Daarnaast worden aluminiumproducten en andere metaalproducten, zoals blikjes voor drank en conserven in zee gegooid. Scheepsvuilnis is zowel afkomstig van de commerciële scheepvaart, als van de visserij en de pleziervaart. Volgens schattingen kwam door de commerciële scheepvaart in 1982 ongeveer 639.000 ton plasticverpakkingen, 426.000 ton glasverpakkingen en 7 miljoen ton metaalverpakkingen in zee terecht²⁸⁴. De scheepsafvalproductie in de Middellandse Zee wordt geraamd op meer dan 9000

²⁸¹ Bijvoorbeeld het ongeval met de Ariadne voor de kust van Somalië in 1985 bracht aan het licht dat het schip 105 verschillende soorten chemicaliën vervoerde.

²⁸² Zie IMO News 15 (1990/4); Als een gevolg van opruimingswerken van 8,2 kilometer strand in Attica bij Athene, vond men op één dag 559 kubieke meter scheepsafval, waaronder 34,9% plastic (5,2% touwen en 3,7% visnetten), 19% papier, 18,4 % hout, 17,8% metalen drinkverpakkingen en andere metalen voorwerpen, 7,4% glas en 2,5% vodden en kledingstukken: IMO News 7 (1989/3).

²⁸³ JOYNER, C.C. en FREW, S., 'Plastic Pollution in the Marine Environment', 22 ODIL 34 (1991).

²⁸⁴ IMO News 7 (1989/3). Een bemanning van 46 leden, gedurende 44 dagen, was verantwoordelijk voor het dumpen van: "320 cardboard boxes, 370 plastic beer can holders, 165 crisp packets, 19 plastic bags and 2 plastic drums, 245 bottles, 5 glasses, 29 fluorescent tubes, 2 bulbs, 5.176 cans and 2 metal drums. And that was just the 'domestic waste'..."; Volgens Horsman worden door de koopvaardijvaart dagelijks 5,5 miljoen zaken overboord gegooid: HORSMAN, P.V., 'The Amount of Garbage Pollution from Ships', 13 MPB 167-169 (1982).

m³/dag²⁸⁵.

Scheepsvuilnis kan door vissen en zeezoogdieren worden ingeslikt, maar is ook verantwoordelijk voor ernstige lichaamsbeschadigingen (door ringverpakkingen van drinkblikjes, achtergelaten visnetten en glasscherven) en sterfte. Er is echter weinig geweten over scheepsafval dat op de bodem van de zee blijft liggen. Tevens bestaat er onvoldoende kennis over de exacte herkomst van het afval dat op de kusten aanspoelt en het aandeel van de scheepvaart hierbij. Huishoudelijk afval in de zee is afkomstig van schepen, maar ook van het vasteland. Het betreft recreatie-afval, afval van zowel gezinnen als bedrijven en afval van waterzuiveringsinstallaties naar zee getransporteerd via de rivieren en in bepaalde gevallen door de wind²⁸⁶. In Groot-Brittannië wordt dagelijks 1,36 biljoen liter riolafvalwater in zee geloosd, waarvan 88% in 1990 niet was gezuiverd en niet ontdaan van de grotere bestanddelen, zoals plasticmaterialen en sanitair beschermingsmateriaal²⁸⁷.

2.3.3.4. Operationele luchtverontreiniging

De scheepvaart veroorzaakt door de uitlaatgassen van de scheepsmotoren luchtverontreiniging en draagt bij tot de vorming van zure regen door de uitstoot van stikstofoxides (NO_x) en zwaveloxides (SO_x), die respectievelijk worden geschat op 13% en 7% van de totale uitstoot in de wereld, of 9,3 miljoen ton NO_x/jaar en tussen de 7,5 en 11,5 miljoen ton zwaveldioxide (SO₂) per jaar²⁸⁸. Andere bronnen houden het op 7% NO_x en 5,2% (5,82 miljoen ton) SO₂ van het werelddotaal²⁸⁹. Regionale verschillen treden op daar waar de scheepvaart intens is, zoals in de Noordzee, waar de uitstoot door de scheepvaart vergelijkbaar is met de totale uitstoot door landen zoals België, Denemarken of Nederland. Ook de Baltische Zee, de Rode Zee, de

²⁸⁵ Zie MEPC 30/11, 31 augustus 1990: The Mediterranean Sea and MARPOL 73/78 Annex V, submitted by Italy. Dit Rapport schat de voortbrenging van scheepsafval volgens MARPOL V in de Middellandse Zee als volgt: i/ 1.500 cargo schepen boven de 150 BRT varen op hetzelfde tijdstip in de Middellandse Zee (niet inbegrepen de schepen in de havens), de dagelijkse vuilnisproductie per persoon aan boord van ieder cargo schip bedraagt 0,05 m³ en de gemiddelde bemanning per schip bestaat uit 18 leden. Dit resulteert in een dagelijkse vuilnisproductie afkomstig van vrachtschepen in de Middellandse zee van 1.300 m³ vuilnis (= 0,05 m³ X 18 X 1.500); ii/ ongeveer 200 ferryschepen, passagiersschepen en oorlogsschepen varen op hetzelfde ogenblik in de Middellandse Zee. Rekening houdende dat er ongeveer 800 mensen aan boord zijn (bemanning en passagiers) bedraagt de vuilnisproductie 8.000 m³ vuilnis (= 0,05 m³ X 800 X 200); iii/ conclusie: de dagelijkse vuilnisproductie van schepen in de Middellandse Zee in het kader van MARPOL 73/78 Annex V bedraagt **9.300 m³/dag**.

²⁸⁶ De Zweedse westkust, zijnde de stranden van Bohuslän, werd over een afstand van 170 km in 1993 op één jaar tijd vervuild met 6.000 m³ vuilnis, hoofdzakelijk plasticafval (14% hout en van de resterende 86% bestond 88% uit plasticafval) en voornamelijk afkomstig uit zee. De echte oorsprong van het afval is echter moeilijk te achterhalen, hoewel het recreatie-afval in dit geval verwaarloosbaar is. Vast staat dat ook de offshore industrie verantwoordelijk is voor het in zee werpen van afval (zoals bv. helmen, handschoenen, laarzen, ...), alsook de visserij (netten en 2.400 visdozen): CARLBERG, A. en STAHERE, B., 'Swedens's West Coast. The Rubbish Tip of the North Sea', 12 North Sea Monitor 4-(1994).

²⁸⁷ MCGILVRAY, F., 'Marine Debris on Britain's Coast', 12 North Sea Monitor 9 (1994).

²⁸⁸ NINABER, E., 'Air Pollution from Ships: What is Happening at the IMO', 11 North Sea Monitor 9 (Sept. 1993).

²⁸⁹ OKAMURA, B., 'Proposed IMO Regulations for the Prevention of Air Pollution from Ships', 26 JMLC 189-190 (1995).

Perzische Golf, de zuidelijke Chinese Zee en bepaalde druk bevaren zeestraten zoals de Straat van Dover, de Straat van Gibraltar en de Straat van Malacca behoren tot de gebieden met een hogere depositie van zwaveldioxides dan in andere zeegebieden.

Schepen zijn ook verantwoordelijk voor de emissies van bestanddelen die de ozonlaag aantasten, waaronder CFK's bij het gebruik van koelinstallaties en de airconditioning en halogenen bij het gebruik van brandbestrijdingsinstallaties. Er wordt geschat dat de scheepvaart verantwoordelijk is voor de uitstoot van 3.000 tot 6.000 ton CFK's (1% tot 3% totale CFK uitstoot) en 300 tot 400 ton halogenen (ongeveer 10% van de totale uitstoot)²⁹⁰. Luchtverontreiniging wordt ook veroorzaakt door de praktijk om scheepsafval aan boord te verbranden tegen een te lage en een ongecontroleerde temperatuur, alsmede de verbranding van plastic en materialen die zware metalen bevatten. Deze laatste zijn een bron voor de uitstoot van gechlorineerde koolwaterstoffen en dioxinen. Tenslotte verdampen er organische bestanddelen van chemicaliën afkomstig van de chemische lading bij het transport, de laad- en losbehandelingen en de tankreiniging²⁹¹.

2.3.4. De olie- en gasontginning

Over de ganse wereld waren er in 1991 meer dan 6.800 offshore- installaties in werking, waarvan er ongeveer 3.550 op het continentaal plateau zijn gelokaliseerd²⁹². De offshore-olieproductie wordt verantwoordelijk geacht voor 2% van de mariene olieverontreiniging of 50.000 ton olie per jaar²⁹³, hoewel weinigen daar een goed zicht op hebben. Sedert de jaren tachtig maakt de offshore- oliewinning gemiddeld 25% uit van alle ruwe olieproductie in de wereld, waarbij drie mariene regio's een productie hebben van meer dan 3 miljoen vaten²⁹⁴ per dag, met name Latijns-Amerika met vooral de Golf van Mexico, West-Europa met vooral de Noordzee en het nabije Oosten, vooral voor de kust van Saoedi-Arabië.

De offshore- ontginning van olie in de Noordzee (3,4 miljoen vaten per dag in 1989) heeft hoofdzakelijk plaats op het Britse en Noorse continentaal plateau, goed voor een dagelijkse productie van respectievelijk 1,79 miljoen vaten en 1,51 miljoen vaten in 1989. De offshore-gasontginning maakte in de jaren '80 gemiddeld 17% van de totale wereldgasproductie uit, waarvan de Noordzee veruit de grootste offshore wereldproductie haalt met bijna 9,5 miljard kubieke voet per dag in 1989. In 1989 produceerde Groot-Brittannië dagelijks 4,32 miljard kubieke voet gas, Noorwegen 2,84 miljard kubieke voet en Nederland 1,86 miljard kubieke voet²⁹⁵. Het wereldgasverbruik bedroeg 2.158 miljard m³ in 1993 en wordt geraamd op 3.100

²⁹⁰ NINABER, E., in 11 North Sea Monitor 9 (sept. 1993); zie ook OKAMURA, B., l.c., 188-189.

²⁹¹ Cf. IMO News 5 (1988/2).

²⁹² X., The London Dumping Convention. The First Decade and Beyond, IMO, London, 1991, 101.

²⁹³ Cf. 10 Ocean Yearbook 480 (1993).

²⁹⁴ De dagproductie bij de olie-exploitatie wordt uitgedrukt in vaten/dag en tonnen/jaar. Een vat of "barrel" is gelijk aan 159 liter, terwijl 1 ton olie overeenkomt met 7,3 vaten.

²⁹⁵ Zie tabellen in: 9 Ocean Yearbook 504-505, 507- 509 (1991).

miljard m³ in 2010. De productie in de EEG wordt voor 2010 geraamd op 225/245 miljard m³ en de vraag op 440/470 m³²⁹⁶. In 1991 haalde Groot-Brittannië een offshore-olieproductie van 84 miljoen ton en Noorwegen 91 miljoen ton. In hetzelfde jaar behaalde Groot-Brittannië een gasproductie van 45 miljard kubieke meter en Noorwegen 25 miljard kubieke meter. Denemarken produceerde 6 miljoen ton olie en 5,1 miljard kubieke voet gas in 1990, Nederland produceerde 1,9 miljoen ton olie en 17,3 miljard kubieke voet gas in 1992 en Duitsland produceerde in 1987-1990 jaarlijks 270.000 ton olie en 80 miljoen kubieke voet gas²⁹⁷. Inmiddels is de Noorse offshore-olieproductie in 1994 gestegen tot 2,669 miljoen vaten/dag en de Britse tot 2,532 miljoen vaten/dag. De Deense productie bedraagt 197.000 vaten/dag en de Nederlandse 91.000 vaten/dag²⁹⁸.

Voor de olie en gaswinning op zee behoort de Noordzee tot één van de meest actieve regio's in de wereld. De Noordzee levert sedert het begin van de jaren negentig 92,48 miljard kubieke meter gas en 183,17 miljoen ton olie per jaar. In de top 10 van de grootste olieproducerende landen, vinden we voor 1994 de Noordzeelanden Noorwegen en Groot-Brittannië respectievelijk op de zevende en achtste plaats, met de hoogste productiegroei cijfers voor 1993/1994 bij de twintig grootste olieproducenten. De Noordzee telt vier olieproducerende landen, waaronder Noorwegen (2,6 miljoen vaten/dag in 1994 of 4,08 % van de wereldproductie), Groot-Brittannië (2,5 miljoen vaten/dag of 3,87 %), Denemarken (197.000 vaten/dag of 0,3 %) en Nederland (91.000 vaten/dag of 0,14 %)²⁹⁹. Het aandeel van West-Europa in de wereldolieproductie is sinds 1992 gestaag geklommen met 1% per jaar van 7 % tot 9% in 1994³⁰⁰.

In de Noordzee bevinden er zich minstens 416 offshore-**installaties**, waarvan de overgrote meerderheid bestaat uit platformen die op de bodem zijn verankerd door middel van staal en slechts een gering aantal door middel van beton³⁰¹. Niet alle offshore- installaties zijn boorplatformen. Offshore- installaties omvatten ook vlottende olie-opslag tanks en laadboeien voor

²⁹⁶ UNCTAD, Review of Maritime Transport 1994, Geneva, UN, 1995, 7.

²⁹⁷ NSQSR 1993, 17, tabel 1.6; In 1993 was de Nederlandse gasproductie (op zee en op het land) goed voor 84 miljard kubieke meter, de Britse 65,5 kubieke meter en de Noorse 27,4 kubieke meter: Petroleum Economist, Statistical Annual 1995, 96.

²⁹⁸ Petroleum Economist, Statistical Annual 1995, 3.; In tegenstelling tot de Britse en Nederlandse productie die op en neer gaat, verloopt de Noorse en Deense in een aanhoudende stijgende lijn: zie ibid. 50, 58, 84 en 85.

²⁹⁹ NSQSR 1993, 3 en 18.

³⁰⁰ Petroleum Economist, Statistical Annual 1995, 13-15: Het OPEC aandeel in 1994 is 40%, gevolgd door de V.S. met 13%, het GOS met 11% en andere producenten (bv. Canada, China, ..) goed voor 28%.

³⁰¹ X., Oilfield Publications Limited Guide, OPL, 4th. edition, 1994; X., Brent Spar - the Wider Issues, ISSUES. A Management Brief, Shell U.K. Ltd., August 1995, 1; Greenpeace, Greenpeace Brent Spar Protest in the North Sea, tekst op internet <http://www.greenpeace.org>; zie voor een situatieschets van de ligging van de platformen in de Noordzee: DOBSON, H. en BERESFORD, A. (Ed.), Lloyd's Maritime Atlas, Lloyd's of London Press, London, zestiende editie, 1989, 19; NSQSR 1993, 17; in 1988 bevonden er zich slechts 275 platformen in de Noordzee, waarvan 9 vlottende en 265 vast (247 uit staal en 18 uit beton) en één in de vorm van een kustmatig eiland (Duitsland): OSCOM, Thirteenth Annual Report on the Activities of the Oslo Commission (1988), London, 1989, 35, table 1; het Kwaliteitsstatusrapport van de Noordzee maakte in 1993 gewag van 301 boorplatformen: NSQSR 1993, 18.

olietankschepen, vooral bij stalen platformen die over geen eigen opslagcapaciteiten beschikken. Deze opslagfaciliteiten worden "Spar" (rondhout) genoemd en zijn reusachtige cylinders die als een dobber verticaal op het water drijven³⁰².

Bijna 2/3 van de eigenlijke **boorplatformen** bevinden zich op een diepte tussen de 0 en 50 meter. In de Noordzee hebben vier landen uitgesproken belangen bij de ontginning van de minerale rijkdommen op hun continentaal plateau door middel van boorplatformen, met name: Groot-Brittannië met 150 boorplatformen, Nederland met 68, Noorwegen met 50 en Denemarken met 30. Duitsland heeft slechts drie boorplatformen, waarvan één een kunstmatig eiland is³⁰³.

Benevens het aantal boorplatformen is ook het aantal **boorputten** dat door een platform wordt bediend en de potentiële boorputten een indicatie van het belang van de offshore industrie voor een land³⁰⁴. Groot-Brittannië heeft 679 boorputten in productie op een totaal van 1.087, Nederland heeft 55 putten in productie op een totaal van 77, Noorwegen 318 putten op een totaal van 433 en Denemarken 95 putten op een totaal van 122³⁰⁵. Vooral Groot-Brittannië en Noorwegen hebben omvangrijke rechtstreekse financiële en economische belangen bij deze ontginningen aangezien de overheid gedeeltelijk of geheel participeert (bv. Statoil voor Noorwegen) in de ontginning³⁰⁶. België, Duitsland, Frankrijk en Zweden hebben geen rechtstreekse belangen bij de offshore-industrie in de Noordzee. Private bedrijven uit de petroleum- en energiesector hebben wel participaties bij de consortia die voor de ontginningen instaan, maar het regelgevend optreden bij de exploitatie is volledig voorbehouden aan die Noordzeelanden op wiens continentaal plateau de ontginning doorgaat. De offshore-olie- en gasontginning in de Noordzee heeft een strategisch belang voor geheel West-Europa door de verzekerde aanvoer van de twee belangrijkste energiebronnen. De Noordzee voorziet in 25% tot 30% van de geschatte behoefte aan olie en gas van de West-Europese OESO-leden³⁰⁷.

Offshore-installaties in de Noordzee veroorzaken ruwweg drie vormen van mariene verontreiniging, waarvan de verontreiniging door olie veruit het grootste aandeel vormt. De toevoer van chroom, zink, stikstof, fosfor enerzijds en rioolslib of ander organisch materiaal (huishoudelijk afval) anderzijds hebben een invloed op de zuurstofhuishouding in de omgeving van het

³⁰² BEERTHUIZEN, C.M.G., 'Olie en gas', in o.c., DE WOLF, P. (red.), 169 (1990).

³⁰³ NSQSR 1993, 17, fig. 1.6; zie ook OSCOM, Thirteenth Annual Report (1988), London, 1989, Annex 5, 35.

³⁰⁴ In het begin van de jaren tachtig zijn er namelijk technieken ontwikkeld om zowel afzonderlijke putten en groepen van putten (clusters) af te werken en te verbinden met reeds bestaande productieplatformen. Dit maakt het mogelijk om binnen een veld verder afgelegen putten te ontginnen of kleine reservoirs in de beurt van een reeds bestaande productie-eenheid, waarvoor een afzonderlijk platform economisch niet rendabel zou zijn.

³⁰⁵ 10 Ocean Yearbook 439-449 (1993).

³⁰⁶ Zie hierover: KETO, D.B., Law and Offshore Oil Development: The North Sea Experience, New York, Praeger Publishers, 1978, 45-62; en uitgebreid bij: NORENG, O., The Oil Industry and Government Strategy in the North Sea, London, Croom Helm, 1980.

³⁰⁷ BEERTHUIZEN, C.M.G., in o.c., DE WOLF, P. (red.), 174 (1990).

platform. In 1985 bedroeg de toevoer van oliecomponenten (koolwaterstoffen) ongeveer 28.760 ton, opgesplitst in drie oorzaken³⁰⁸. Ten eerste zijn er de olielozingen met een aandeel van 2% per jaar, waarvan de meerderheid van de lozingen 2 à 3 ton bedraagt. Ten tweede is er de olie die vrijkomt uit het productiewater en het verplaatsen van water bij de opslag, met een aandeel van 6 à 9% van de totale olielozingen per jaar. Veruit de grootste olielozingen worden echter veroorzaakt door de booroperaties en het boorslijk ("drilling muds and cuttings"), die 90% van alle olieverontreiniging veroorzaakten (in 1985 gelijk aan 25.760 ton)³⁰⁹. Over de olieverontreiniging door het onvoldoende affakkelen van de olie zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Sedert 1986 neemt de olieverontreiniging door booroperaties af, terwijl de olie in het productiewater is toegenomen. In de periode 1984-1990 is er geen dalende trend waar te nemen in de olieverontreiniging afkomstig van offshore- installaties. De fluctuaties zijn volledig het gevolg van economische factoren³¹⁰.

De operationele olielozingen afkomstig van boorplatformen vertegenwoordigen na de olieverontreiniging vanaf het vasteland, de tweede grootste bron voor de toevoer van olie in de Noordzee³¹¹. De offshore- olie- en gasexploitatie laat ook brokstukken (metaal, ...) achter op de zeebodem en loost verder ook sanitair en huishoudelijk afval afkomstig van de bemanning en productieafval. Tenslotte is de offshore productie verantwoordelijk voor het lozen in zee van een reeks zware metalen en chemicaliën, waarover geen exacte totaalgegevens bestaan omdat bv. Noorwegen geen informatie daarover verstrekt³¹². Schattingen van Greenpeace ramen het lozen van chemicaliën in zee jaarlijks op 84.000 ton chemicaliën gebruikt bij het boren en 6.000 ton chemicaliën gebruikt bij de productie³¹³.

Benevens de boorinstallaties op diverse dieptes in verschillende formaten en gewichten, zijn er de kilometerslange pijpleidingen voor het transport van de olie en het gas naar het vasteland en de aanvoer door schepen van bevoorradings- en herstellingsmateriaal naar de booreilanden en de afvoer van olie en gas per schip³¹⁴. In de Noordzee liggen 10.750 kilometer pijpleidingen voor het vervoer van gas en olie (waaronder de Zeepipe van het Noorse Sleipnerveld naar Zeebrugge). Hiervan ligt 5.800 km in de Britse mariene zone, 2.180 in de Nederlandse, 2.180

³⁰⁸ De olieverontreiniging door de offshore industrie is gebaseert op ruwe schattingen, die sterk variëren van literatuurbron tot literatuurbron. Zo schat Kramer en Compaan het aandeel van de offshore industrie in de olieverontreiniging van de Noordzee op 23.000 ton in 1986 en tussen de 50.000-80.000 ton in 1988: KRAMER, J.M. en COMPAAAN, H., 'Zeevervuiling', in o.c., DE WOLF, P. (red.), 181 (1990).

³⁰⁹ QSNS 1987, 12-13, 56-57.

³¹⁰ NSOSR 1993, 54.

³¹¹ QSNS 1987, 18, tabel 2F; KRAMER, J.M. en COMPAAAN, H., 'Zeevervuiling', in o.c., DE WOLF, P. (red.), 181 (1990); NSOSR 1993, 55, tabel 3.19.

³¹² Zie voor de hoeveelheden: NSOSR 1993, 54, fig. 3.17 en 3.18.

³¹³ Cf. Greenpeace Brent Spar Protest in the North Sea, Brent Spar, April 1995: op www.greenpeace.org.

³¹⁴ Zie bij CLARK, R.B., o.c., 39-62 (1987).

in de Noorse, 450 in de Deense, 300 in de Duitse en 20 in de Belgische³¹⁵.

Sedert het begin van de jaren tachtig komt ook de problematiek van het stopzetten van de offshore-ontginning aan de orde. Boorplatformen worden uit gebruik genomen omdat de ontginning van de minerale rijkdommen op de zeebodem -en ondergrond economisch niet meer rendabel is of omdat de minerale bron is uitgeput. Bij het stopzetten van de activiteiten van een boorplatform op zee ontstaan er twee problemen. Enerzijds is er de vraag of het platform in situ kan blijven staan ofwel dat de platformstructuur gedeeltelijk of geheel dient verwijderd te worden. Het gedeeltelijk verwijderen van boorplatformen betekent dat de boven water stekende structuur van het platform wordt ontmanteld, alsook dat de steunpunten (jacket) van het platform tot op een zekere diepte worden afgezaagd en verwijderd ("toppling-off"). In dit laatste geval is het van belang te weten tot welke diepte het platform dient verwijderd te worden. De volledige verwijdering van een platform betekent de ontmanteling van de gehele platformstructuur tot op de zeebodem en de verwijdering van het puin en de resten op de zeebodem. Anderzijds is er de vraag naar de wijze van verwijderen. De installatie kan geheel of gedeeltelijk in zee worden gestort ofwel ter plaatse of ergens anders in zee, maar kan ook aan land worden gebracht voor hergebruik of verdere ontmanteling. Hoewel er technisch geen onoverkomelijke problemen zijn om tot de volledige ontmanteling van de uit staal gemaakte installaties over te gaan, blijken vooral de kosten³¹⁶ ervan en de veiligheidsaspecten een belangrijke argument tegen de volledige ontmanteling van sommige installaties³¹⁷.

³¹⁵ NSQSR 1993, 17, tabel 1.6.

³¹⁶ Cf. BROWN, E.D., Sea-Bed Energy and Minerals: The International Legal Regime, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992, Vol. 1, 371.

³¹⁷ Zie HONEIN, S.E., The International Law Relating to Offshore Installations and Artificial Islands. An Industry Report, London, Lloyd's of London Press Ltd., 1991, 90-92.

DEEL 1: VERONTREINIGING EN MILIEUBESCHERMING IN DE NOORDZEE: SITUERING VAN DE PROBLEMATIEK EN BEGRIPSVERDUIDELIJKINGEN

HOOFDSTUK 3. MARIENE BEVOEGDHEIDSUITOEFENING OP ZEE IN HET KADER VAN HET INTERNATIONAAL ZEERECHT, MET BIJZONDERE AANDACHT VOOR DE NOORDZEE

1. Inleiding

De begrenzing van mariene rechtsgebieden en de daarbijhorende bevoegdheidsuitoefening door de kuststaten over delen van de zee is lange tijd het voorwerp geweest van een wisselende tegenstelling tussen het beginsel van de vrijheid over de zee versus de uitoefening van nationale rechtsbevoegdheid over de zee. Deze tegenstelling was door de eeuwen heen de weerspiegeling van de verschillende politieke en economische machtsverhoudingen tussen de maritieme grootmachten. Hoewel vanaf de tweede helft van de middeleeuwen verschillende maritieme grootmachten soevereiniteitsrechten opeisten op delen van de volle zee, hebben dezelfde grootmachten steeds elkaars aanspraken betwist zodat er nooit een echte en langdurige soevereiniteitsvestiging tot stand kwam³¹⁸.

Wanneer in de 20ste eeuw overbevissing en mariene verontreiniging aantoonde dat de levende rijkdommen alles behalve onuitputtelijk waren en de ontwikkeling van de offshore exploitatie een veranderend gebruik van de zee inluidde, bleek de uitbreiding van een exclusieve nationale rechtsbevoegdheid over gedeelten van de zee onvermijdelijk. Na de ontdekking van offshore-productiemogelijkheden op zee voor gas en olie werd het regime van het continentaal plateau ontwikkeld. De nieuwe onafhankelijk geworden landen, vooral de Afrikaanse en Aziatische landen, die sterk afhankelijk zijn van de mariene rijkdommen (in de eerste plaats mariene levende rijkdommen) voor hun economisch voortbestaan, ontwikkelden de idee van een exclusieve economische zone die in het internationaal zeerecht een bevestiging vindt. Het internationaal zeerecht evolueerde bijgevolg naar een gekwalificeerde vrijheid van de zee, waarbij alle staten vrij gebruik maken van de (volle) zee, mits zij rekening houden met de belangen van andere staten, waardoor het internationaal zeerecht zich uiteindelijk ontwikkelde naar een meer gereguleerd gebruik van de zee³¹⁹. Deze laatste evolutie lijkt een definitieve stap naar een hoofdzakelijk geschreven internationaal zeerecht, gecodificeerd in de Verdragen van Genève (1958). De Verdragen van Genève bestaan uit vier afzonderlijke verdragen, nl. a) een verdrag betreffende de territoriale zee en de aansluitende zone (VTZ); b) een verdrag betreffende het continentaal plateau (VCP); c) een verdrag betreffende de volle zee (VVZ); en d) een verdrag betreffende de visserij en de instandhouding van de levende

³¹⁸ VAN BOGAERT, E., *Volkenrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1982, 449.

³¹⁹ Zie omtrent de ontwikkeling van het internationaal zeerecht: ANAND, R.P., *Origin and Development of the Law of the Sea. History of International Law Revisited*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1983; Zie de recente ontwikkelingen in het visserijregime van de volle zee: KWIATKOWSKA, B., 'The High Sea Fisheries Regime: at a Point of No Return?', 8 *TJMCL* 327 (1993).

rijkdommen van de volle zee³²⁰. Deze verdragen waren het resultaat van de Eerste Zeerechtconferentie (UNCLOS I). Met uitzondering van het Verdrag betreffende het continentaal plateau, zijn de overige verdragen van Genève door België goedgekeurd door de wet van 29 juli 1971³²¹. De Conferentie van Genève van 1958 was er echter niet in geslaagd om éénsgezindheid te bereiken omtrent de breedte van de territoriale zee en de visserijgrenzen. In 1960 werd te Genève een Tweede Zeerechtconferentie (UNCLOS II) bijeengeroepen, die echter voor het probleem van de bevoegdheidsbegrenzing *ratione loci* van de kuststaten geen verdragsrechtelijke oplossing kon bieden. De zeerechtverdragen van 1958 worden vervangen door het Zeerechtverdrag van 1982³²² tussen de partijen bij dit laatste verdrag. Het Zeerechtverdrag van 1982 is van kracht sedert 16 november 1994, nadat 60 staten een jaar eerder het Verdrag hebben geratificeerd³²³. Hoewel die staten momenteel hoofdzakelijk Afrikaanse, Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen zijn, mag worden verwacht dat door het bereiken van een compromis rond bepaalde aspecten van het diepzeebodemregime - deel XI van het Verdrag - (o.m. overdracht van technologie, beslissingsbevoegdheid door de Raad van de Zeebodemautoriteit, het productiebeleid en compensaties uit de exploitatie van de diepzeebodem aan de landproducenten) waardoor het Verdrag werd aangepast aan de Westerse desiderata³²⁴, een aantal West-Europese landen eveneens het Verdrag zullen ratificeren naar het voorbeeld van Duitsland op 14 oktober 1994. Onafgezien van de ratificatie van het Verdrag door de Noordzeelanden, bevat het Zeerechtverdrag een complexe mengeling van conventioneel recht, gewoonterecht en consensueel recht³²⁵ waarin de hoofdbakens worden uitgezet voor ieder zeeregime en bijgevolg ook dit van de Noordzee.

³²⁰ Teksten respectievelijk in: 516 UNTS 205; 499 UNTS 311; 450 UNTS 11; 559 UNTS 285.

³²¹ Wet van 29 juli 1971 houdende goedkeuring van de volgende internationale akten: 1. Verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone; 2. Verdrag inzake de volle zee; 3. Verdrag inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de zee; 4. Protocol van facultatieve ondertekening inzake de verplichte beslechting van geschillen, opgemaakt te Genève op 29 april 1958, B.S., 2 februari 1972.

³²² In tegenstelling tot de Eerste Zeerechtconferentie slaagde de Derde Zeerechtconferentie (UNCLOS III) erin om een algemeen en samenhangend verdrag tot stand te brengen. Dit Verdrag bevat 320 artikels, 9 Bijlagen, één Slotakte met 4 resoluties in Annex I, die samen met het Verdrag één geheel uitmaken. Tekst van het Verdrag in 21 ILM 1245-1354 (1982); United Nations, The Law of the Sea. United Nations Convention on the Law of the Sea with Index and Final Act of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, New York, United Nations Publications, 1983.

³²³ Op 14 oktober 1996 hebben reeds 108 staten het Zeerechtverdrag geratificeerd.

³²⁴ Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, New York, 28 juli 1994, in 33 ILM 1309 (1994).

³²⁵ Cf. TREVES, T., 'Codification du droit international et pratique des Etats dans le droit de la mer', 223 RCADI (1990/IV); LARSON, D., 'Conventional, Customary, and Consensual Law in the United Nations Convention on the Law of the Sea', 25 ODIL 75-83 (1994); ANDERSON, D.H., 'Legal Implications of the Entry into Force of the UN Convention on the Law of the Sea', 44 ICLQ 314-315, 326 (1995); SKOURTOS, N., 'Legal Effects for Parties and Nonparties: The Impact of the Law of the Sea Convention', in Entry into Force of the Law of the Sea Convention, NORDQUIST, H.H. en MOORE, J.N. (Eds.), The Hague, Martinus Nijhoff, 1995, 187-211; WOLFRUM, R., 'The Legal Order for the Sea and Oceans', in ibid., 161-185.

2. De limieten van de nationale jurisdictie van de kuststaten in de Noordzee

2.1. De mariene zones in de Noordzee

De Noordzee in de brede betekenis is bijna volledig omsloten door acht verschillende kuststaten, met uitsluiting van een opening van 300 mijl in het noorden tussen Schotland en Noorwegen en het Kanaal in het zuidwesten. Behalve de Friese kusteilanden in het zuiden (voor de kusten van Nederland, Duitsland en Denemarken), Helgoland voor de Duitse kust, een eilandengroep langsheen de Deense kust aan het Skagerrak, de eilanden Laeso en Anholt in het Kattegat en de Orkney- en Shetlandeilanden in het noorden, bevinden er zich in de Noordzee geen eilanden. In het Kanaal situeren zich vier Britse eilanden voor de Franse kust, met name Alderney, Guernsey, Sark en Jersey (gekend als de Kanaaleilanden). In het Kanaal ligt tevens het eiland Wight, dichtbij de Britse kust. De Straat van Dover is de belangrijkste toegangsweg tot de Noordzee en de drukst bevaren straat in de wereld³²⁶.

Elke uitoefening van bevoegdheden door staten op zee, het opeisen van rechten en het voldoen aan internationale verplichtingen is onvermijdelijk gekoppeld aan de afbakening van de rechtsgebieden van kuststaten. In het huidige zeerecht, zoals gecodificeerd in de bestaande zeerechtverdragen, worden hoofdzakelijk zeven mariene rechtsgebieden geografisch gedefinieerd (interne wateren, territoriale zee, aansluitende zone, exclusieve economische zone, continentaal plateau, volle zee, diepzeebodem)³²⁷, die met uitsluiting van het regime van de diepzeebodem³²⁸ allen van toepassing kunnen zijn in de Noordzee. Behoudens deze mariene rechtsgebieden kunnen staten in onderling overleg en in overeenstemming met het internationaal recht een andere mariene zoneverdeling overeenkomen, die echter *in fine* onderworpen blijven aan de jurisdictionele zones uit het Zeerechtverdrag. Doorgaans gebeurt deze andere zoneverdeling verdragsrechtelijk en betreft het een controlerende, administratieve en/of hulpverlenende samenwerking. Zo kunnen staten bilateraal of multilateraal samenwerken om het luchttoezicht over een bepaald gebied te bevorderen, de douane- en/of loodsvereisten te

³²⁶ ALEXANDER, L.W., Navigation Restrictions within the New LOS Context: Geographical Implications for the United States, Peace Dale, Offshore Consultants Inc., 1986, 266 en 269; Zie CUYVERS, L., The Strait of Dover, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986, 55-77.

³²⁷ Zie uitgebreid bij o.m: CHURCHILL, R.R. en LOWE, A., The Law of the Sea, Manchester, University Press, 1983, 1988 en 1992; O'CONNELL, D.P., o.c., 1982 (Vol. I) en 1984 (Vol. II); DUPUY, R.J. en VIGNES, D. (Eds.), Traité du nouveau droit de la mer, Paris, Economica, 1985; SOMERS, E., Inleiding tot het internationaal zeerecht, Kluwer, Rechtswetenschappen, 1984 en 1990; LUCCHINI, L. en VOECKEL, M., Droit de la mer, Paris, Pedone, Vol. I, 1990, 131-319.

³²⁸ Het regime van de diepzeebodem wordt volledig beheerst door de bepalingen van het Zeerechtverdrag (Deel XI, "Het gebied"). Het betreft hier de exploitatie van minerale rijkdommen op of onder de zeebodem van de volle zee, zonder dat de status van de wateren en het luchtruim erboven wordt gewijzigd. De rijkdommen van de diepzeebodem ("Het Gebied") behoren tot het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid. Bijgevolg kunnen geen soevereiniteitsaanspraken worden gevestigd op het Gebied of op de rijkdommen ervan. Alle rechten op deze rijkdommen behoren toe aan de mensheid, vertegenwoordigd door de Internationale Zeebodem Autoriteit.

coördineren, het wetenschappelijk onderzoek te bundelen, de verontreiniging te bestrijden³²⁹. In geen geval kan deze zoneverdeling ten aanzien van derden nieuwe rechten of verplichtingen scheppen die afwijken van het internationaal zeerecht³³⁰.

De begrenzing of delimitatie is volgens het Internationaal Gerechtshof: "*a process which involves establishing the boundary of an area already, in principle, appertaining to the coastal State and not the determination de novo of such area ... the proces of delimitation is essentially one of drawing a boundary line between areas which already appertain to one or other of the States affected*"³³¹. De begrenzing dient het voorwerp te zijn van onderlinge akkoorden³³². Bij de begrenzing van mariene zones kan een onderscheid worden gemaakt tussen de grenzen van tegenover elkaar liggende staten en de zijdelingse begrenzingen tussen naast elkaar liggende (adjacente) staten of de laterale begrenzing. De begrenzing van mariene zones tussen staten is per definitie een internationale aangelegenheid. Hoewel het initiatief om tot een begrenzing over te gaan een unilaterale daad is, wordt de rechtsgeldigheid van de begrenzing ten aanzien van de andere staten beheerst door het internationaal recht³³³. De begrenzing kan bijgevolg tot stand komen door middel van bilaterale of multilaterale onderhandelingen en overeenkomsten (uitwisseling van nota's, verdragen), door arbitrage of rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof. De betrokken partijen zijn vrij om hun respectievelijke mariene zones ten aanzien van elkaar af te bakenen op de wijze die ze overeenkomen³³⁴. In veel gevallen echter komen staten tot geen overeenkomst om hun mariene grenzen onderling te regelen, waardoor er tegenstrijdige gebiedsaanspraken blijven bestaan. Omtrent mariene begrenzingsgeschillen van de continentale plateaus en de exclusieve economische zones bestaat een uitgebreide internationale rechtspraak³³⁵ en rechtsliteratuur³³⁶. De begren

³²⁹ Cf. art. 2 en de Bijlage van de Overeenkomst van Bonn, waar de Noordzee wordt ingedeeld in negen zones voor wat de samenwerking en de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen betreft: Overeenkomst inzake samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen, Bonn 13 september 1983; B.S., 28 december 1989.

³³⁰ Art. 8 van de Overeenkomst van Bonn (1983).

³³¹ North Sea Continental Shelf Case, I.C.J. Reports, 1969, 23, para.18 en 20.

³³² Art. 74 Zeerechtverdrag; Gulf of Maine Case, I.C.J. Reports, 1984, 299-300, para. 112.

³³³ Fisheries Case, I.C.J. Reports, 1951, 132.

³³⁴ Cf. artt. 15 (territoriale zee), 74 (1)(4) (continentaal plateau) en 83 (1)(4) (exclusieve economische zone), Zeerechtverdrag.

³³⁵ North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands), I.C.J. Reports 1969, 3; Case concerning the Delimitation of the Continental Shelf of Great Britain and Northern Ireland, and the French Republic, 30 June 1977 and 14 March 1978, XVIII RIAA, 3; Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), I.C.J. Reports 1982, 18; Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area, I.C.J. Reports 1984, 246; Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), I.C.J. Reports 1985, 13; Delimitation of the Maritime Boundary between Guinea and Guinea-Bissau, 14 February 1985, 25 ILM 251 (1986); Court of Arbitration for the Delimitation of the Maritime Areas between Canada and France: Decision in Case concerning Delimitation of Maritime Areas (St. Pierre et Miquelon), 10 June 1992, 31 ILM 1145 (1992); Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Denmark v. Norway), I.C.J. Reports 1993, 38.

zing van mariene zones in de Noordzee³³⁷, zijn in vergelijking met andere mariene regio's in de wereld, reeds ver gevorderd.

Factoren waarmee rekening kan worden gehouden bij de afbakening van de mariene zones van de onderscheiden kuststaten in de Noordzee zijn bij tegenover elkaar liggende staatsgrenzen o.m. de richting van de kustlijn als basis voor het trekken van middellijnen. Dit zijn lijnen die de punten verbinden op een gelijke afstand gelegen (equidistantieprincipe) vanaf de basislijnen van de betrokken kuststaten. Indien dit principe wordt gehanteerd ter afbakening van de mariene gebieden van adjacente kuststaten, spreekt men over equidistantielijnen. Bij de afbakening van de territoriale zee tussen twee tegenover elkaar liggende of aan elkaar grenzende staten is geen enkele staat gerechtigd om tot een unilaterale afbakening over te gaan die deze middellijnen overschrijdt, tenzij een historische titel of een "bijzondere omstandigheid" een afwijking van deze afbakening noodzaakt (art. 15 Zeerechtverdrag). Indien bij de afbakening van het continentaal plateau en/of de exclusieve economische zone geen overeenkomst kan worden bereikt, ligt de klemtoon in het Zeerechtverdrag op het bereiken van een billijke oplossing (art. 47 (1) en 83 (1)) en niet *expressis verbis* op de equidistantiemethode. Voor een billijke oplossing kunnen bijzondere omstandigheden in aanmerking worden genomen, waarnaar reeds wordt verwezen in artikel 12 VTZ en artikel 6 (1)(2) VCP. Het VTZ en VCP hanteren echter de verdragsregel van de equidistantiemethode, aangevuld met "bijzondere omstandigheden", zoals trouwens ook het geval in artikel 15 Zeerechtverdrag voor de delimitatie van de territoriale zee. Gewoonterechtelijk en onder impuls van de North Sea Continental Shelf Case, wordt de delimitatie afhankelijk gesteld van de billijkheid en met het inachtnemen van "alle relevante omstandigheden"³³⁸. Hoewel een verschillende oorsprong en benaming moeten "bijzondere omstandigheden" en "relevante omstandigheden" bijgevolg toelaten om bij een rigoureuze toepassing van het equidistantieprincipe tot een billijk resultaat

³³⁶ Zie algemeen bij: JAGOTA, S.P., 'Maritime Boundary', 171 RCADI Vol. II, 81-223 (1981); JAGOTA, S.P., Maritime Boundary, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985; PRESCOTT, J.R.V., The Maritime Political Boundaries of the World, London, Methuen, 1985; CAFLISCH, L., 'La délimitation des espaces marins entre Etats dont les côtes sont face ou adjacentes', in Traité du nouveau droit de la mer, DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), 375-440; BLAKE, G. (Ed.), Maritime Boundaries and Ocean Resources, London, Croom Helm, 1987; JOHNSTON, D.M. en SAUNDERS, P.M. (Eds.), Ocean Boundary Making: Regional Issues and Developments, London, Croom Helm, 1988; WEIL, P., Perspectives du droit de la délimitation maritime, Paris, Pédone, 1988; DALLMEYER, D.G. en DEVORSEY, L. (Eds.), Rights to Oceanic Resources, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989; TANJA, G.J., The Legal Determination of International Maritime Boundaries, Deventer, Kluwer, 1990; zie ook BROWN, E.D., Sea-Bed Energy and Minerals: The International Legal Regime, Vol.1. The Continental Shelf, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1992, 49-330; CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), International Maritime Boundaries, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 2 volumes; BROWN, E.D., The International Law of the Sea, Aldershot, Dartmouth, 1994, Vol. I, 155-208.

³³⁷ Zie CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), o.c., 1735-1754, 1801-1912; zie ook FRANCKX, E., 'Maritime Boundaries and Regional Co-operation', in o.c., FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), 215-227 (1990); ANDERSON, D., 'The Strait of Dover and the Southern North Sea - Some Recent Legal Developments', 7 IJECL 85-98 (1992); CARLETON, C.M., 'The Evolution of the Maritime Boundary - The UK Experience in the Southern North Sea and Channel', 7 IJECL 99-122 (1992); FRANCKX, E., 'Maritime Boundary Agreements: the Case of Belgium', XXV BTIR 390 (1992); ANDERSON, D.H., 'Northern and Western European Maritime Boundaries', in o.c., CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), 331-344 (1993).

³³⁸ North Sea Continental Shelf Case, I.C.J. Reports, 1969, 54.

te komen, is er een trend tot de assimilatie van beide begrippen. Het equidistantieprincipe dient volgens het Internationaal Gerechtshof bijgevolg in combinatie met deze "bijzondere omstandigheden" als één geheel te worden beschouwd³³⁹.

Als bijzondere/relevante omstandigheden werden door het Internationaal Gerechtshof en door de Arbitragehoven reeds het volgende in aanmerking genomen: 1/ de algemene configuratie van de kust; 2/ de fysische en geologische kenmerken van het continentaal plat; 3/ de aanwezigheid van natuurlijke rijkdommen, weliswaar in beperkte mate; 4/ de proportionaliteit tussen kustlijnen en de uitgestrektheid van de betrokken mariene zone; 5/ geografische omstandigheden (eilanden)³⁴⁰. Aan economische, ecologische en veiligheidsoverwegingen wordt door de internationale rechtspraak quasi geen gewicht toegekend. Economische omstandigheden, hoewel door de partijen voor het Internationaal Gerechtshof en het Arbitragehof verscheidene malen opgeworpen en dikwijls de oorzaak van het delimitatiegeschil, werden door beide rechtscolleges niet relevant beschouwd als een bijzondere omstandigheid bij de delimitatie van mariene zones³⁴¹. Niettemin vormen economische overwegingen, waaronder voornamelijk de aanwezigheid van natuurlijke rijkdommen in de zeebodem wel degelijk een argument dat in de statenpraktijk bij de delimitatie een belang heeft en een bijdrage kan leveren tot het bereiken van een billijke oplossing³⁴². In 36 delimitatieverdragen wordt een zeker gewicht gegeven aan economische elementen, waarbij in 21 gevallen aan de aanwezigheid van minerale rijkdommen en in 7 gevallen het vispotentieel. Slechts in twee gevallen worden economische overwegingen van algemene aard in aanmerking genomen³⁴³. De Conciliatiecommissie tussen Noorwegen en IJsland (Jan Mayen) is bijvoorbeeld zeer omstandig ingegaan op het economisch potentieel van het continentaal plat voor wat de petroleumontginning betreft ten gunste van IJsland, hetgeen ook in een later gesloten verdrag tot uiting komt. Er werd een gemeenschappelijke zone ingesteld, die hoofdzakelijk op het Noorse (Jan Mayen) continentaal plat is gelegen en waarbij Noorwegen de kosten draagt van het seismologisch onderzoek, terwijl de potentiële exploitatie in deze zone via een joint

³³⁹ Cf. Internationaal Gerechtshof in de delimitatie tussen Groenland en Jan Mayen (Denemarken v. Noorwegen), 14 juni 1993: I.C.J. Reports, 1993, 62-63, para. 54-57.

³⁴⁰ Zie JAENICKE, G., 'The Role of Proportionality in the Delimitation of Maritime Zones', in Realism in Law-Making. Essays on International Law in Honour of Willem Riphagen, BOS, A. en SIBLESZ, H. (Eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986, 51-69; HIGHET, K., 'The Use of Geophysical Factors in the Delimitation of Maritime Boundaries', in o.c., CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), 163-202; WEIL, P., 'Geographic Considerations in Maritime Delimitation', in ibid., 115-130.

³⁴¹ Tunesië/Libië, I.C.J. Reports, 1982, 77-78, para.107; Golf van Maine Zaak, I.C.J. Reports, 1984, 342, para. 237; Libië/Malta, I.C.J. Reports, 1985, 32, para.50; Guinea/Guinea-Bissau, 25 ILM 302, para.122 (1986); Canada en Frankrijk (St. Pierre et Miquelon), Arbitragebesluit van 10 juni 1992, 31 ILM 1145 (1992), para. 84; Groenland en Jan Mayen (Denemarken/Noorwegen), 1993, I.C.J. Reports, 73-74, para. 79-80.

³⁴² SHARMA, P., 'The Relevance of Economic Factors to the Law of Maritime Boundary Delimitation Between Neighbouring States', in The UN Convention of the Law of the Sea: Impact and Implementation, BROWN, E.D. en CHURCHILL, R.R. (Eds.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1988, 261; KWIATKOWSKA, B., 'Economic and Environmental Considerations in Maritime Boundary Delimitations', in o.c., CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), 106-107.

³⁴³ KWIATKOWSKA, B., in o.c., CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), 113.

venture zal plaatsgrijpen³⁴⁴. Veiligheidsoverwegingen werden tot nu toe als een bijzondere omstandigheid door het Internationaal Gerechtshof afgewezen³⁴⁵. Aan ecologische overwegingen wordt het minste belang gehecht in maritime delimitatieverdragen en ook het Internationaal Gerechtshof is hier tot nu toe nog niet op ingegaan³⁴⁶.

2.2.1. De basislijn

De basislijn is een sleutelbegrip bij de afbakening van mariene zones. Vanaf de basislijn worden immers alle mariene rechtsgebieden in zee afgebakend. De basislijn kan een normale of een rechte basislijn zijn³⁴⁷. Een normale basislijn is de laagwaterlijn langs de kust, zoals die is aangegeven op officiële, door de kuststaat erkende en op grote schaal uitgevoerde zeekaarten (art. 3 VTZ; art. 5 Zeerechtverdrag). In België is de laagwaterlijn, de nullijn van de kust of de laagwaterlijn van gemiddeld laag laagwaterspring (GLLWS), zoals aangegeven op de zeekaarten opgemaakt door de Hydrografische Dienst van de Kust te Oostende. Voor de haven van Zeebrugge wordt de basislijn, in navolging op art. 8, VTZ en art. 11, Zeerechtverdrag, gevormd door het trekken van een rechte lijn tussen de uiteinden van de permanente werken die het verst uit de kust zijn gelegen³⁴⁸.

Een rechte basislijn daarentegen bestaat er in om referentiepunten via een rechte lijn te verbinden. Een rechte basislijn kan gebruikt worden op plaatsen waar de kustlijn diepe uithollingen en insnijdingen vertoont, of indien er een eilandenreeks langs en in de onmiddellijke nabijheid van de kust ligt³⁴⁹. In dit geval kan bij het trekken van een rechte basislijn rekening worden gehouden met de economische noodwendigheden van de kustbevolking, waarvan de werkelijkheid en het belang duidelijk moeten blijken uit een langdurig gebruik³⁵⁰. Rechte basis-

³⁴⁴ 20 ILM 814-822 (1981); CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), o.c., 1757-1758, 1761. Economische overwegingen hebben ook een belangrijke rol gespeeld in de delimitatie tussen Frankrijk en Venezuela over Guadeloupe en Martinique: ibid., 605-606.

³⁴⁵ Libië/Malta, I.C.J. Reports, 1985, 42, para. 51; Denemarken/Noorwegen (Groenland-Jan Mayen), I.C.J. Reports, 1993, para. 81; zie OXMAN, B.H., 'Political, Strategic and Historical Considerations', in o.c., CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), 22-28.

³⁴⁶ KWIATKOWSKA, B., in o.c., CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), 101-103.

³⁴⁷ Zie uitgebreid bij: KNIGHT, G en CHIU, H., The International Law of the Sea: Cases, Documents, and Readings, London, Elsevier, 1991, 53-150.

³⁴⁸ Cf. art. 2 (1), K.B. van 4 augustus 1981 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en stranden van de Belgische kust (Belgisch kustreglement) B.S., 1 september 1981); Bijlage 2, K.B. van 5 oktober 1992 tot vaststelling van de lijst van de waterwegen en hun aanhorigheden overgedragen van de Staat aan Vlaamse Gewest, B.S., 6 november 1992.

³⁴⁹ Artt. 3 en 4(1) VTZ; artt. 5 en 7(1) Zeerechtverdrag.

³⁵⁰ Cf. Internationaal Gerechtshof, Brits-Noorse visserijgeschil, 18 december 1951, I.C.J. Reports (1951) 133: "Finally, there is one consideration not to be overlooked, the scope of which extends beyond purely geographical factors: that of certain economic interests peculiar to a region, the reality and importance of which are clearly evidenced by a long usage"; art. 4 (4) VTZ; art. 7 (5) Zeerechtverdrag.

lijnen mogen niet aanmerkelijk afwijken van de algemene richting van de kust³⁵¹ en de wateren binnen de rechte basislijnen gelegen, moeten voldoende nauw met het land verbonden zijn om aan het regime van de interne wateren te worden onderworpen. Rechte basislijnen mogen niet worden toegepast indien daardoor de territoriale zee van een andere staat van de volle zee wordt afgesloten. Droogvallingen (bodemverheffingen die bij laag tij droogvallen) mogen niet als referentiepunt voor rechte basislijnen gebruikt worden, tenzij er vuurtorens op gebouwd zijn of gelijkaardige installaties die permanent boven water steken³⁵². Op de Belgische kustlijn doen zich geen natuurlijke situaties voor die in aanmerking komen tot het trekken van rechte basislijnen. De begrenzing van de mariene zones tussen België en Nederland maakte geruime tijd het voorwerp uit van een meningsverschil over de basislijn in de Scheldemonding. Voor België diende de basislijn de verbinding te zijn tussen de uiterste punten over de Westerscheldemonding en is artikel 13 VTZ van toepassing, nl: "*Indien een rivier rechtstreeks in zee uitmondt, is de basislijn een rechte lijn getrokken over de monding van de rivier tussen de uiterste punten op de laagwaterlijn van de oevers van die rivier*"³⁵³. De Westerschelde is een rivier die niet rechtstreeks in zee uitmondt, in de zin dat "rechtstreeks" betekent "*without forming an estuary*"³⁵⁴. De International Law Commission maakte een ontwerpartikel betreffende riviermondingen bestaande uit twee paragrafen, waarin in de tweede paragraaf werd gesteld dat indien een rivier een éénstaats estuarium vormt, het onder de bepalingen betreffende baaien valt³⁵⁵. Hieruit volgt dat artikel 7 van het Verdrag betreffende de territoriale zee inzake baaien naar analogie van toepassing is, met name een rechte basislijn in de plaats van de normale basislijn. Voor Nederland moest het estuarium van de Westerschelde worden begrensd door een rechte basislijn, zonder dat er inderdaad effectief sprake hoeft te zijn van een baai in de juridische betekenis³⁵⁶ (artt. 4 en 7 (6), VTZ; artt. 7 en 10 (6), Zeerechtverdrag). Nederland heeft in de wetgeving over de begrenzing van de territoriale zee een rechte basislijn getrokken vanaf de Belgisch-Nederlandse grens in het Zwin naar de vuurtoren het Molen-

³⁵¹ Cf. Brits-Noors visserijgeschil, *I.C.J. Reports* (1951), 141 en 142

³⁵² Cf. artt. 4 (2)(3)(5) en 11 VTZ; artt. 7 (3)(4)(6) en 13 Zeerechtverdrag.

³⁵³ Cf. ook art. 9 Zeerechtverdrag; de authentieke Engelstalige tekst van art. 13 VTZ en art. 9 Zeerechtverdrag inzake riviermondingen stelt: "*If a river flows directly into the sea, the baseline shall be a straight line across the mouth of the river between points on the low-water line of its banks*". In de authentieke Franstalige tekst is er sprake van: "*si un fleuve se jette dans la mer sans former estuaire ...*". De bewoording "rechtstreeks" ("directly") werd in de Franse tekst weggelaten.

³⁵⁴ UN, *The Law of the Sea. Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, New York, 1989, 26. Hierbij wordt opgemerkt dat: "... *estuaries are parts of rivers and that in this present area of rising sea levels there are only a few rivers which do not have estuaries*".

³⁵⁵ ILC, *YILC*, 1955, Vol. II, 258.

³⁵⁶ Een baai is een duidelijke insnijding van de kust waarvan de diepte landinwaarts in een zodanige verhouding staat tot de breedte van de monding dat er een door land ingesloten watervlakte ontstaat, en die meer is dan een kromming van de kustlijn. Een insnijding wordt echter niet beschouwd als een baai indien de oppervlakte ervan niet even groot is of groter dan de halve cirkel waarvan de middellijn wordt gevormd door de lijn die over de monding van de insnijding wordt getrokken (art. 7 (2) VTZ; art. 10 (2) Zeerechtverdrag).

hoofd te Westkapelle op Walcheren³⁵⁷. Hierdoor worden de Nederlandse interne wateren uitgebreid in het estuarium van de Westerschelde vanaf de normale basislijn tot aan de rechte basislijn, maar blijft in dit door België betwistte gebied het recht van onschuldige doorvaart gelden (art. 8 (2), Zeerechtverdrag). Ook in het Thames estuarium werd een rechte basislijn getrokken in de plaats van een normale, op basis van het criterium voor baaien³⁵⁸. Artikel 7 (1) VTZ en art. 10 (1) Zeerechtverdrag over juridische baaien zijn enkel van toepassing op éénstaats baaien³⁵⁹. Het onderscheid tussen het estuarium van de Westerschelde en dit van de Thames bestaat erin dat er geografische onduidelijkheid bestaat of de Westerschelde een meerstaats estuarium is, dan wel een estuarium toebehorende aan één staat, zoals het estuarium van de Thames³⁶⁰. Om deze reden kan geen gelijkwaardige vergelijking met het Thames estuarium worden gemaakt, aangezien er onduidelijkheid is over het westwaarts gelegen natuurlijke toegangspunt³⁶¹ van het estuarium van de Westerschelde en bijgevolg het éénstaats of meerstaats karakter van het estuarium³⁶². Uiteindelijk is in het kader van het bilateraal overleg tussen België en Nederland met betrekking tot de delimitatie van de territoriale zee en het continentaal plat, begin 1994 een ambtelijk akkoord bereikt over de te hanteren basislijn. Uit het akkoord blijkt dat de basislijn, de normale basislijn zal zijn.

2.2.2. De interne wateren

Het dichtst bij de kust gelegen mariene rechtsgebied dat in het internationaal zeerecht wordt omschreven, zijn de interne wateren, of die wateren die landinwaarts gelegen zijn ten opzichte

³⁵⁷ Cf. art. 2 (2)(a), Wet grenzen Nederlandse territoriale zee van 9 januari 1985; tekst in Law of the Sea. Current Developments in State Practice, New York, UN, 1987, 70.

³⁵⁸ Zie voor het Thames estuarium: Post Office vs. Estuary Radio Ltd., 1968, in HARRIS, D., Cases and Materials on International Law, Sweet & Maxwell, London, 1973, 317.

³⁵⁹ Cf. Internationaal Gerechtshof in de zaak over het grensgeschil tussen El Salvador/Honduras: I.C.J. Reports 1992, 593, para. 393.

³⁶⁰ HAMERLYNCK vermeldt het estuarium van de Schelde bij de meerstaatse estuaria, terwijl KENNEDY het estuarium van de Schelde niet vermeldt in zijn opsomming van meerstaatse baaien en estuaria: JONGBLOET-HAMERLYNCK, R., 'Europese meerstaatse baaien en estuaria', XXIX Studia Diplomatica 597-598, 606 (1976); KENNEDY, R.H., 'A brief Geographical and Hydrographical Study of Bays and estuaries the Coasts of which belong to Different States', in United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records: Preparatory Documents D.I. A/CONF.13/15, Genève, 1958, 198 e.v.

³⁶¹ Zie voor het bepalen van de natuurlijke toegangspunten: HODGSON, R.D. en ALEXANDER, L.M., Towards an Objective Analysis of Special Circumstances. Bays, Rivers and Oceanic Archipelagos and Atolls, Occasional Paper No. 13, Law of the Sea Institute, Rhode Island, 1972, 10-12; BEAZLEY, P.B., 'Maritime Limits and Baselines. A Guide to their Delineation', The Hydrographic Society, Special Publication No.2, Hydrographic Society, Essex, 1987, 20-21.

³⁶² SOMERS besluit dat het snijpunt van de Belgisch-Nederlandse landsgrens als het westwaarts natuurlijke toegangspunt van de Westerschelde kan worden beschouwd en dat bijgevolg de rechte basislijn Zwin-Westkapelle een rechtsgeldige argumentatie is waartegen weinig is in te brengen: SOMERS, E., De delimitatie van de Belgische territoriale zee ten opzichte van Nederland: de Wielingenproblematiek, Lezing gehouden in het kader van de Postuniversitaire Cyclus Haven- en Maritieme Wetenschappen, Gent, 25 maart 1987, 14-15.

van de basislijn (art. 5 (1) VTZ; art. 8 (1) Zeerechtverdrag)³⁶³. In de interne wateren bestaat er geen recht van onschuldige doorvaart voor vreemde koopvaardijsschepen, tenzij in de vroegere wateren van de territoriale zee of de volle zee, die door het trekken van rechte basislijnen tot de interne wateren van de kuststaat gaan behoren (art. 5 (2) VTZ; art. 8 (2) Zeerechtverdrag). De interne wateren omvatten alle wateren van de zeehavens, baaien, golven en riviermondingen tot aan de basislijn³⁶⁴. Sommige auteurs maken een onderscheid tussen de interne wateren ("internal waters") en binnenwateren ("inland waters")³⁶⁵, anderen niet. Ook de Belgische Wet houdende de goedkeuring van het Verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone (Genève, 29 april 1958), gebruikt de bewoordingen "binnenwateren" of "*eaux intérieures*"³⁶⁶. In België en Nederland noemt men de interne wateren, de "binnenwateren". De authentieke Engelstalige tekst van het Verdrag luidt als volgt: "*Waters on the landward side of the baseline of the territorial sea form part of the internal waters of the State*". De authentieke Franse tekst van het Verdrag spreekt over "*eaux intérieures*". In het nieuwe Verdrag van Parijs van 1992 wordt onder binnenwateren waarop het Verdrag van toepassing is, begrepen: "*de wateren van de landzijde van de basislijnen waarop de breedte van de territoriale zee wordt gemeten en die zich in het geval van waterlopen uitstrekken tot aan de zoetwatergrens*"³⁶⁷.

Interne wateren en binnenwateren zijn bijgevolg synoniemen³⁶⁸. In beide gevallen beschikt een

³⁶³ Zie COLOMBOS, C.J., 'The Distinction between Territorial Sea and Internal Waters', in *Symbolae Verzijl*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1958, 118-123; zie DEGAN, V.D., 'Internal Waters', *NYIL* 3-44 (1986); LAGONI, R., 'Internal Waters', in 11 *EPIL* 153.

³⁶⁴ O'CONNELL, D.P., *o.c.*, 338 (1982); CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 45 (1983).

³⁶⁵ Volgens O'CONNELL wordt de uitdrukking "internal waters" or "inland waters" in het internationaal recht gebruikt voor de verwijzing naar alle delen van de zee die gelegen zijn binnen (of aan de kustzijde van) de basislijn: O'CONNELL, D.P., *o.c.*, 338 (1982); zie ook SCALLE in *YILC* 1954/Vol I, 118, § 60: "Internal waters were a zone in which the State had greater powers than in the territorial sea, but they were nonetheless part of the Sea"; Voor CHURCHILL en LOWE wordt met de interne wateren ook de nationale wateren of binnenwateren ("interior waters") bedoeld, in de betekenis van "interne wateren met een maritiem karakter": CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 45 (1983) en 51 (1988).

³⁶⁶ Artt. 1 (1) en 5 (1), Wet van 27 juli 1971, *B.S.*, 2 februari 1972.

³⁶⁷ Art. 1 (b), Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, Paris, 22 September 1992, in 32 *ILM* 1069 (1993); Nederlandse en Franse tekst in: Ontwerp van wet houdende de goedkeuring van het Verdrag inzake de bescherming van het marien milieu van de Noord-Oostelijke Atlantische Oceaan, van de Bijlagen I, II, III en IV en van de Aanhangsels 1 en 2, gedaan te Parijs op 22 september 1992, *Gedr.St.*, Senaat, nr. 1167-1; Goedgekeurd door de Waalse Gewestelijke Raad bij Decreet van 6 april 1995, *B.S.*, 10 juni 1995; de Vlaamse Raad bij Decreet van 19 april 1995, *B.S.*, 4 oktober 1995 en door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad bij Ordonnantie van 18 juli 1996, *B.S.*, 9 augustus 1996.

³⁶⁸ KNIGHT, G. en CHIU, H., *o.c.*, 227; Volgens SOMERS maken de interne wateren in principe deel uit van de binnenwateren, waarbij deze laatste ook de wateren omvatten van de kanalen, rivieren, meren en binnenzeeën (zoutwatergebieden zoals de Kaspische Zee en de Dode Zee) die door grondgebied omgeven zijn: SOMERS, E., *o.c.*, 19; Volgens LAGONI zijn de interne wateren niet beperkt tot de landwaarts van de basislijnen gelegen zeevaten, maar omvatten de interne wateren tevens de rivieren, meren met of zonder een uitweg naar de zee of oceaan, alsook de kanalen: LAGONI, R., *o.c.*, 153; zie ook BANGERT, K., 'Internal Waters: Customary Rules of the Extension of Internal Waters', 61 *Nordic Journal of International Law* 44 (1992).

staat over volledige territoriale rechtsbevoegdheid³⁶⁹, waar evenwel op conventionele wijze kan worden afgeweken, zoals een staat ook verdragsrechtelijke beperkingen kan aanvaarden op de uitoefening van zijn soevereiniteitsrecht op zijn grondgebied. In België vallen de interne wateren of binnenwateren volledig onder de bevoegdheid "*ratione loci*" van de Gewesten. De Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 deelt in artikel 2, het Belgisch grondgebied in volgens de provinciale grenzen³⁷⁰. Onder het grondgebied van de in artikel 2 genoemde provincies en administratieve arrondissementen wordt verstaan het grondgebied zoals dit bestond op 1 oktober 1979. Het grondgebied van de provincie West-Vlaanderen strekt zich zeewaarts uit tot aan de basislijn of laagwaterlijn. Het grondgebied, inclusief de binnenwateren of interne wateren, van het Vlaamse Gewest is zeewaarts begrensd door de provinciale grens van de provincie West-Vlaanderen en in de Scheldemonding door de provinciale grens van de Provincie Antwerpen, die tevens een deel van de Belgisch-Nederlandse grens vormt en in België de Beneden- Zeeschelde wordt genoemd.

Op de Westerschelde, die overwegend tot de interne wateren van Nederland behoort, beschikken de schepen op weg naar of afkomstig vanuit de Belgische havens Antwerpen en Gent over een doorvaartrecht. Het Scheidingsverdrag van 19 april 1839 tussen Nederland en België voorziet immers in de vrije vaart naar Antwerpen voor alle schepen³⁷¹. Door het Verdrag tussen België en Nederland van 5 november 1842³⁷² wordt het Verdrag van 1839

³⁶⁹ Hoewel de kuststaat in beginsel zijn volledige soevereiniteitsrecht kan uitoefenen op de interne wateren, wordt in de doctrine en de statenpraktijk een onderscheid gemaakt naargelang de gevolgen van een misdrijf op een zeegaand schip voor de kuststaat. De Franse doctrine beperkt het optreden van de kuststaat in de interne wateren tot die gevallen waarbij effecten tot stand komen buiten het schip om, waaronder de verstoring van de vrede en de veiligheid in de haven. De vlagstaat behoudt bijgevolg zijn jurisdictie ten aanzien van situaties die tot de interne orde van het schip behoren. Door de Anglo-Amerikaanse doctrine wordt dit onderscheid niet aanvaard, waarbij een vreemd koopvaardijchip in de interne wateren is onderworpen aan de rechtsmacht van de kuststaat, tenzij deze laatste verkiest om zijn rechtsmacht niet uit te oefenen op basis van een verdrag, wegens een gewoonte of uit hoffelijkheid. In feite komen beide doctrines op hetzelfde neer en oordeelt de kuststaat of er gevolgen zijn van een misdrijf buiten het schip om. Dit betekent niet dat er aan de kuststaat jurisdictionele beperkingen in de interne wateren worden opgelegd, maar veeleer dat de kuststaat zich vrijwillig onthoudt om tussenbeide te komen in wat de kuststaat aanziet als interne aangelegenheden op het schip: zie uitgebreid: SOMERS, E., *o.c.*, 1990, 38-46; KASOULIDES, G.C., *Port State Control and Jurisdiction. Evolution of the Port State Regime*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 23-31.

³⁷⁰ Door de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 wordt aan de gebiedsafbakening van het Vlaamse Gewest bij overgangsmaatregel een definitief karakter verleend, doordat in art. 2 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 de bepaling "bij overgangsmaatregel" werd geschrapt.

³⁷¹ Art. IX, Verdrag van 19 april 1839, *B.S.*, 21 juni 1839; De vrije vaart maakte ook het voorwerp uit van de slotakte van het Congres van Wenen van 9 juni 1815, waar het principe van de vrije vaart voor de oeverstaten (art. 108-117). Art. IX van het Verdrag van 1839 maakt dit beginsel ook van toepassing op de Schelde en de Maas, naar analogie met de Rijn, maar dan voor alle vlaggen (art. IX, § 2); zie VAN BOGAERT, E., 'De verdragsregelingen betreffende de Schelde', *Studia Diplomatica* 575-596 (1978); zie ook SOMERS, E., 'Enkele volkenrechtelijke bedenkingen omtrent het onderhoud van de Schelde', in *Liber Amicorum E. van Bogaert*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 239-251; VAN DER MENSBRUGGHE, Y., 'Gevaarlijke ladingen en vrijheid van scheepvaart in de Westerschelde', in *Liber Amicorum E. van Bogaert*, 285-292; SOMERS, E., 'Een vaste oeververbinding over de Westerschelde: A Bridge over Troubled Waters?', *RW* 1730-1736 (1987).

³⁷² *B.S.*, 9 en 11 februari 1843; gewijzigd voor wat betreft het loodswezen en het gemeenschappelijk toezicht door het Verdrag tussen het Vlaamse Gewest, het Koninkrijk België en het Koninkrijk Nederland (Scheldereglement) gesloten te Middelburg op 11 januari 1995: Decreet van 5 april 1995 houdende goedkeuring van het

verder uitgewerkt voor de Schelde, het kanaal Gent-Terneuzen³⁷³, de Maas en de verbindingswateren tussen Schelde en Rijn. Het Verdrag van 17 januari 1995 tussen Nederland en Vlaanderen vormt de bevestiging van de aanpassing van de vaarweg aan de evolutie van de scheepvaart (48-voetverdiepingsprogramma)³⁷⁴.

2.2.3. De territoriale zee

De territoriale zee is het deel van de zee aansluitend op de interne wateren waarop de kuststaat zijn soevereiniteit uitoefent³⁷⁵. Dit soevereiniteitsrecht omvat de volheid van rechtsbevoegdheid zowel wetgevend, uitvoerend als jurisdictioneel, rekening houdende met de gewonterechtelijke- en verdragsrechtelijke beperkingen daarop. De kuststaat oefent soevereiniteitsrechten uit over de visserij, kan veiligheids- en defensiemaatregelen uitvaardigen, specifieke douane- en fiscale wetgeving toepassen, sanitaire maatregelen treffen alsmede navigatiereglementeringen toepasselijk stellen. De kuststaat oefent er ook zijn burgerlijke en strafrechtelijke rechtsmacht uit en heeft een exclusief exploitatierecht op de bodem en de ondergrond³⁷⁶. De soevereiniteit van de kuststaat strekt zich uit over het luchtruim boven de territoriale zee en over de bodem en de ondergrond van die zee (art. 2 VTZ; art. 2 Zeerechtverdrag). De soevereiniteit van de kuststaat over de territoriale zee wordt beperkt door het recht van *onschuldige doorvaart* voor vreemde schepen. De kuststaat heeft de verplichting de onschuldige doorvaart niet te belemmeren en bekendheid te geven aan alle hem bekende gevaren voor de schepen in zijn territoriale zee (art. 15 VTZ; art. 24 Zeerechtverdrag). Het soevereiniteitsrecht van de kuststaat in de territoriale zee is ook beperkt door het verbod om vreemde schepen aan om het even welke belasting te onderwerpen. Aan een vreemd schip dat door de territoriale zee vaart, mogen alleen kosten in rekening worden gebracht voor bepaalde ten behoeve van het schip verrichte diensten (art. 18 VTZ; art. 26 Zeerechtverdrag), zoals bv.

verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Vlaamse Gewest tot herziening van het Reglement ter uitvoering van artikel IX van het tractaat van 19 april 1839 en van Hoofdstuk II, Afdelingen 1 en 2 van het Tractaat van 5 november 1842, zoals gewijzigd, voor wat betreft het loodswezen en het gemeenschappelijk toezicht daarop (Scheldereglement), B.S., 19 juli 1995.

³⁷³ Zie voor het kanaal Gent-Terneuzen: VAN HOOREBEKE, K., 'Het statuut van het kanaal Gent-Terneuzen', RW 2721 (1981-1982).

³⁷⁴ Verdrag tussen het Vlaamse Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde, Antwerpen 17 januari 1995; Vlaams goedkeuringsdecreet van 22 december 1995, B.S., 6 maart 1996.

³⁷⁵ "The sovereignty of a State extends, beyond its land territory and its internal waters, to a belt of sea adjacent to its coast, described as the territorial sea" (art. 1 (1) VTZ); Art. 2 (1) Zeerechtverdrag; zie voor de gelijkstelling van de soevereiniteit over territoriale zee met deze over het grondgebied: JESSUP, Ph. C., The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction, New York, Jennings, 1927, 119, 453-454; FRANCOIS, J., Handboek van het Volkenrecht, Zwolle, 1949, Deel I, 126 e.v.; GIDEL, G., Le droit international public de la mer, Paris, Châteauroux, 1934, Tome III, 192 (herdrukt door Topos Verlag, Vaduz, 1981); ILC, YILC, 1956/II, 265: "Paragraph 1 brings out the fact that the rights of the coastal State over the territorial sea do not differ in nature from the rights of sovereignty which the State exercises over other parts of its territory"; APOLLIS, G., L'emprise maritime de l'état côtier, Paris, Pedone, 1981, 52; SOMERS, E., o.c., 70; zie genuanceerder bij O'CONNELL, D.P., 'The Juridical Nature of the Territorial Sea', 45 BYIL 303-383 (1971).

³⁷⁶ Cf. SOMERS, E., o.c., 70-78.

loodsgelden. De Nederlandse wet van 7 juli 1994 maakt het mogelijk aan schepen een vergoeding aan te rekenen bij het gebruik maken van scheepsverkeersbegeleiding ("Vessel Traffic Service") in een VTS gebied³⁷⁷. Eens een schip voorbij de basislijn de interne wateren binnenvaart, kan een VTS vergoeding worden gevraagd. Ook de Vlaamse wetgever stelt een verkeersbegeleidingsvergoeding in, met name voor alle schepen van meer dan 46 meter lang die uit zee een Belgische haven invaren en worden ingeschakeld in het verkeersbegeleidings-systeem (VBS)³⁷⁸. In beide gevallen is geen VTS of VBS vergoeding verschuldigd voor schepen in laterale doorvaart in de territoriale zee aangezien dit in de praktijk inningsproblemen schept die conflicteren met het recht van onschuldige doorvaart.

Verder zijn er beperkingen inzake de uitoefening van de rechtsmacht. De kuststaat heeft strafrechtelijke rechtsmacht aan boord van vreemde schepen inzake een strafbaar feit gepleegd tijdens de doorvaart, indien: (a) de gevolgen van het strafbare feit zich uitstrekken tot de kuststaat; (b) door het strafbaar feit de vrede in het land of de goede orde in de territoriale zee wordt verstoord; (c) de kapitein van het schip of een diplomatieke of consulaire ambtenaar van de vlagstaat de hulp van de plaatselijke autoriteiten inroept; (d) zulke maatregelen noodzakelijk zijn voor de bestrijding van de handel in verdovende middelen of psychotrope stoffen (art. 19 VTZ; art. 27 Zeerechtverdrag).

2.2.3.1. De breedte

De breedte van de territoriale zee is gedurende eeuwen een controverse geweest, waarover zowel de Eerste als de Tweede Zeerechtconferentie geen uitsluitsel kon geven. Pas tijdens de Derde Zeerechtconferentie kon overeenstemming worden bereikt om de breedte van de territoriale zee op maximaal 12 zeemijl vast te leggen (art. 3 Zeerechtverdrag). Een aantal factoren pleiten ervoor om de 12 mijlsregel als een gewoonterechtelijke norm te beschouwen³⁷⁹. Niet alleen heeft de meerderheid van de kuststaten op 16 november 1994 een territoriale zee van 12 zeemijl (120 op 150 kuststaten), maar hebben een aantal landen die de breedte van de territoriale zee op méér dan 12 zeemijl hadden vastgelegd, die breedte teruggebracht tot 12 zeemijl. Andere landen hebben de 3 mijlsbreedte vervangen door 12 zeemijl. Bij deze laatste landen bevinden zich de traditionele verdedigers van de 3 zeemijlsregel (V.S., Groot-Brittannië, Ierland, Nederland, België³⁸⁰, Duitsland). Slechts de helft van de Noordzee-staten hebben het Verdrag betreffende de territoriale zee en de aansluitende zone (Genève, 1958) geratificeerd (dit is het geval voor België, Denemarken, Nederland en Groot-Brittannië

³⁷⁷ Sth. 1994, 584, verduidelijkt bij Besluit van 4 november 1994 (Sth. 1994, 807)

³⁷⁸ Besluit van 28 februari 1996 van de Vlaamse regering betreffende de vergoeding verschuldigd door de gebruikers van het verkeersbegeleidingssysteem voor vaartuigen, B.S., 29 maart 1996, in uitvoering van art. 14 van het Decreet van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods, B.S., 5 september 1995.

³⁷⁹ Cf. LUCCHINI, L. en VOELCKEL, M., o.c., 174-175.

³⁸⁰ Art. 2 (1), K.B. van 4 augustus 1981 (Belgisch kustreglement) waarin de Belgische territoriale zee 3 zeemijl bedroeg, B.S., 1 september 1981.

). Alle Noordzeestaten hebben wel een territoriale zee ingesteld. Frankrijk³⁸¹, Nederland³⁸², België³⁸³, Groot-Brittannië³⁸⁴, Zweden³⁸⁵ en Duitsland³⁸⁶ hebben een territoriale zee met een zeewaartse breedte van 12 zeemijl ingesteld. Noorwegen³⁸⁷ heeft een territoriale zee van 4 zeemijl en een aansluitende zone van 10 zeemijl. Denemarken³⁸⁸ heeft een territoriale zee van 3 zeemijl en een douanezone van 4 zeemijl te rekenen vanaf de kustlijn of de rechte basislijnen³⁸⁹.

Staten die tegenover elkaar zijn gelegen of aan elkaar grenzen, kunnen hun territoriale zee ten aanzien van elkaar afbakenen op de wijze zoals ze zelf overeenkomen. Indien er echter geen overeenkomst bestaat, is geen van beide staten gerechtigd zijn territoriale zee uit te strekken

³⁸¹ Wet No. 71-1060 van 24 december 1971 ter uitbreiding van de territoriale zee tot 12 zeemijl, 11 ILM (1972), 153.

³⁸² Wet van 9 januari 1985 tot vaststelling van de grenzen van de territoriale zee van Nederland, Stb 1985, 129; tekst tevens in: 6 LSB, 16-18 (1985); SIMMONDS, K.R., New Directions in the Law of the Sea (NDLS), C.6.

³⁸³ Wet 6 oktober 1987 tot bepaling van de breedte van de territoriale zee, B.S., 22 oktober 1987; tekst tevens in: 11 LSB 12 (1988); SIMMONDS, K.R., NDLS, C.22; zie commentaar: FRANCKX, E., 'Belgium Extends its Territorial Sea up to 12 Nautical Miles', BTR 41-71 (1987/1); FRANCKX, E., 'De Belgische wetgeving ter uitbreiding van de territoriale zee en de interne rechtsorde', 22 RW 729-734 (1987-1988).

³⁸⁴ Territorial Sea Act 15 May 1987. Tekst in 10 LSB 12 (1987); SIMMONDS, K.R., NDLS, C.17; The Territorial Sea (Limits) Order 15 March 1989. Tekst in 14 LSB 10 (1989).

³⁸⁵ De Zweedse territoriale zee werd uitgebreid van 4 zeemijl (Wet No. 374 van 3 juni 1966, in: UN Doc. ST/LEG/SER. B/15, 122) naar 12 zeemijl (Exchange of Notes Constituting an Agreement between Denmark and Sweden concerning the Delimitation of the Territorial Waters between Denmark and Sweden, 25 June 1979. Tekst in: United Nations, The Law of the Sea. Maritime Boundary Agreements (1970-1984), New York, UN, 1987, 18.

³⁸⁶ UN, Law of the Sea - Current Developments in State Practice, New York, UN, Vol IV, 1995, 56; De Duitse territoriale zee van 12 zeemijl is van kracht sedert 1 januari 1995; In 1984 werd de toenmalige Duitse 3 mijls-territoriale zee ter hoogte van de Duitse bocht uitgebreid met een bijkomende zone, die wordt beschouwd als een territoriale zee en wordt gedefinieerd door coördinaten, met het oog op de voorkoming van tankerongevallen in de Duitse Bocht. Hierdoor bedraagt de zeewaartse grens van de territoriale zee in de Duitse bocht 16 zeemijl; zie kaart in 7 LSB 22 (1986); zie commentaar bij: KOKOTT, J. en GUNDLING, L., 'Die Erweiterung der deutschen Küstengewässer in der Nordsee', 45 ZAORV 676-693 (1985); WOLFRUM, R., 'Die Küstenmeergrenzen der Bundesrepublik Deutschland in Nord- und Ostsee', 24 AV 247-267 (1986); GUNDLING, L., 'Federal Republic of Germany. The extension of territorial waters in the North Sea', 1 IJECL 312 (1986).

³⁸⁷ Royal Decree of 22 February 1812 en Royal Decree of 12 July 1935, tekst in: UN Doc. ST/LEG/SER. B/6, 35. Hoewel dit laatste Koninklijk Besluit de Noorse visserijzone afbakt, kwam het Internationaal Gerechtshof tot de vaststelling dat hoewel niet specifiek vermeld, hier de Noorse territoriale zee werd bedoeld: zie Fisheries Case (Uk v. Norway), 18 december 1951, I.C.J. Reports, 1951, 125; CHURCHILL, R. en NORDQUIST, M., NDLS, 1975, Vol. IV, 10.

³⁸⁸ Order No. 437 van 21 december 1966 betreffende de delimitatie van de territoriale zee, tekst in: UN Doc. ST/LEG/SER. B/15, 71-76; Order No. 191 van 27 mei 1963 inzake de delimitatie van de territoriale zee van Groenland, in UN Doc. ST/LEG/SER. B/15, 63-71.

³⁸⁹ Art. 5 Consolidated Act No.1 of 18 January 1967. Tekst in: UN Doc. ST/LEG/SER. B/15, 220.

tot voorbij de middellijn waarvan elk punt even ver verwijderd is van de dichtbijgelegen punten van de basislijnen vanwaar de breedte van de territoriale zee van elk der beide staten wordt gemeten. Enkel indien het noodzakelijk is om op grond van een historische titel³⁹⁰ of van andere bijzondere omstandigheden, kan worden afgeweken van de methode van de equidistantie (art. 12 VTZ; art. 15 Zeerechtverdrag). Voor het rechtvaardigen van een historische titel zijn over het algemeen de volgende elementen vereist: 1/ een duidelijke, effectieve en continue uitoefening van de soevereiniteit over het betrokken gebied gedurende een substantiele periode, 2/ deze soevereiniteitsuitoefening moet door andere Staten worden getolereerd³⁹¹.

De meerderheid van de territoriale zeegrenzen tussen de kuststaten in de Noordzee werden vastgelegd, hetzij expliciet verdragsrechtelijk, zoals tussen Frankrijk/Groot-Brittannië en België/Frankrijk, of impliciet tussen Denemarken/Duitsland, hetzij door een scheidsrecht-spraak Noorwegen/Zweden. De territoriale zee van de Kanaaleilanden tussen Frankrijk en Groot-Brittannië³⁹² moet nog worden afgebakend en de territoriale zee tussen België en Nederland, zoals reeds overeengekomen door een ambtelijk akkoord van begin 1996, moet nog door de parlementen van beide landen worden goedgekeurd. Het ambtelijk akkoord van 1996 voorziet in de afbakening van de Belgisch-Nederlandse territoriale zee en het continentaal plateau. De territoriale zee wordt afgebakend op basis van de equidistantiemethode, vertrekkende van de normale basislijn.

2.2.3.2. De onschuldige doorvaart

Door de territoriale zee hebben schepen van alle staten een recht van onschuldige doorvaart (art. 14 VTZ; art. 17 Zeerechtverdrag). De doorvaart is een feitelijke kwalificatie m.n. "doorvaren", die luidens het Zeerechtverdrag "snel en ononderbroken" moet verlopen. De vereiste voor een "snelle" doorvaart vinden we niet terug in het Verdrag van Genève. Doorvaren omvat ook het stoppen en voor anker gaan, op voorwaarde dat dit: 1. een onderdeel vormt van de normale navigatie (bv. ankeren voor de rede van de haven van Duinkerken); 2. het gevolg is van overmacht ("force majeure")³⁹³; 3. het gevolg is van een noodtoestand voor het schip ("distress")³⁹⁴ (art. 14 (3), VTZ); of 4. het verlenen van hulp aan

³⁹⁰ Nederland meende historische rechten te hebben op de vaarroute de Wielingen voor de Belgisch-Nederlandse kust, die voor het overgrote deel gelegen is in de Belgische territoriale zee, maar door België steeds werden betwist. Zie SOMERS, E., De delimitatie van de Belgische territoriale zee ten opzichte van Nederland: de Wielingenproblematiek, Lezing gehouden in het kader van de Postuniversitaire Cyclus Haven- en Maritieme Wetenschappen, Gent, 25 maart 1987, 14-15; SOMERS, E., 'The Problem of the Wielingen: The Delimitation of the Belgian Territorial Sea with Respect to the Netherlands', 3 IJECL 19-36 (1988).

³⁹¹ Zie uitgebreid bij BLUM, Y.Z., Historic Titles in International Law, The Hague, Martinus Nijhoff, 1965; BLUM, Y.Z., 'Historic Rights', in 7 EPIL, 120-125; zie voor historische wateren, met inbegrip van historische baaien: ILC, YILC, 1962/II, 13-20.

³⁹² Zie FRANCKX, E., loc. 217 (1990).

³⁹³ Zie uitgebreid over "force majeure" in het internationaal recht, in relatie met de staatsaansprakelijkheid: ILC, YILC 1978 (Vol II/1) 61-227.

³⁹⁴ Zie voor gevallen van overmacht en noodweer: Harvard Research Draft on Territorial Waters (art. 17), AJIL 299-300 (1929).

personen, schepen of vliegtuigen in gevaar of nood (art. 18 (2), Zeerechtverdrag). Doorvaart betekent zowel de laterale doorvaart (transit doorvaart), als de doorvaart op weg van en naar de binnenwateren of een havenvoorziening of rede van de kuststaat (art. 18 (1), Zeerechtverdrag). Ook de vaart van schepen van en naar de binnenwateren valt onder de gewoonterechtelijke onschuldige doorvaart³⁹⁵.

Een kuststaat mag bij vreemde schepen in onschuldige doorvaart, luidens artikel 24 Zeerechtverdrag, de onschuldige doorvaart door de territoriale zee niet belemmeren ("hamper")(cf. art. 15 (1), VTZ), behalve overeenkomstig het Zeerechtverdrag. In tegenstelling tot het Verdrag van Genève (1958) kan de kuststaat geen wetten en voorschriften aannemen waardoor aan vreemde schepen verplichtingen worden opgelegd die het gevolg hebben dat het recht van onschuldige doorvaart wordt ontzegd ("denying") of aangetast ("impairing") (art. 24 (1)(a))³⁹⁶. Met artikel 24 (1)(a) wordt vooral wetgeving bedoeld die het recht van onschuldige doorvaart ontzegt of aan voorwaarden afhankelijk maakt om de territoriale zee te kunnen binnenvaren (bv. voorafgaandelijke goedkeuring).

De doorvaart is niet-onschuldig indien de vrede, de goede orde en de veiligheid van de kuststaat hierdoor in het gedrang komt (art. 14 (4), VTZ; art. 19 (1), Zeerechtverdrag). Het Zeerechtverdrag verstrekt een lijst³⁹⁷ met objectieve criteria ter interpretatie van inbreuken tegen de vrede, de goede orde en de veiligheid van de kuststaat (art. 19 (2), Zeerechtverdrag). Een doorvaart is o.m. niet-onschuldig indien het schip zich bezighoudt met "*enigerlei van de volgende activiteiten*:", waaronder ... "*opzettelijke en ernstige verontreiniging in strijd met het Zeerechtverdrag*" (art. 19 (2)(h), Zeerechtverdrag). Het Zeerechtverdrag refereert bij de objectieve kwalificatie naar schepen die zich bezighouden met "*activiteiten*". Hierdoor kan de doorvaart van schepen met bv. een gevaarlijke lading aan boord niet worden aanzien als een inbreuk op de onschuldige doorvaart. Die schepen kunnen niet worden beschuldigd van een opzettelijke en ernstige verontreiniging of van andere activiteiten die niet rechtstreeks samenhangen met de doorvaart. Het is in dit geval niet de hoedanigheid van het schip (bv. al dan niet een olietanker of een schip met gevaarlijke lading) of het risico op mogelijke verontreiniging wegens de aard van het schip of lading waardoor de onschuldige doorvaart wordt aangetast, maar wel de daden door of van op een schip gesteld³⁹⁸. Deze objectieve kwalificatie in het Zeerechtverdrag biedt het voordeel dat de bewijslast voor een activiteit gemakkelijker is te bewijzen dan de algemene kwalificatie van een inbreuk op de goede orde, de veiligheid en de vrede van de kuststaat³⁹⁹. In het Verdrag over de territoriale zee van 1958 is de onschuldige

³⁹⁵ Internationaal Gerechtshof, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America), I.C.J. Reports, 1986, 111, para. 214.

³⁹⁶ HAKAPAA, K., o.c., 196 (1981).

³⁹⁷ Er is geen duidelijkheid over het al dan niet uitputtend karakter van de lijst. Voor TREVES is de lijst uitputtend: TREVES, T., Navigation, in A Handbook on the New Law of the Sea, DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Ed.), Académie de droit international, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 917-118.

³⁹⁸ HAKAPAA, K., Marine Pollution in International Law. Material Obligations and Jurisdiction, Helsinki, Suomalainen Tiedeakatemia, 1991, 184; ABECASSIS, D.W. en JARASHOW, R.L. (Eds.), Oil Pollution from Ships, London, Stevens & Sons, 1985, 87.

³⁹⁹ Cf. CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., o.c., 72-73 (1992).

doorvaart niet uitdrukkelijk afhankelijk van de activiteiten van het schip. Luidens dit verdrag genieten vreemde schepen geen recht van onschuldige doorvaart bij gevaar voor de vrede, de veiligheid en de goede orde van de kuststaat. In de rechtsleer wordt aangenomen dat een kuststaat dit kan interpreteren als een mogelijkheid om de doorvaart te verbieden voor bepaalde scheepstypes of schepen met een gevaarlijke lading, wegens het inherent gevaar op verontreiniging voor de kuststaat⁴⁰⁰. Deze interpretatie is niet meer mogelijk volgens het Zeerechtverdrag⁴⁰¹.

Dit betekent niet dat aan bepaalde scheepstypes in de territoriale zee geen specifieke routes kunnen worden opgelegd wegens de bijzondere risico's van bepaalde transporten of de ecologische gevoeligheid voor schade van bepaalde zeegebieden in de territoriale zee. Artikel 22, Zeerechtverdrag voorziet voor de kuststaat het recht de onschuldige doorvaart te beperken tot bepaalde scheepvaartroutes, wegens veiligheidsredenen of wegens de aard of de lading van het schip (bv. tankschepen, nucleaire voortgestuwde schepen en schepen met radioactieve of intrinsiek gevaarlijk lading aan boord of schepen die schadelijke stoffen of materialen vervoeren). De kuststaat mag echter aan vreemde schepen geen verplichtingen opleggen die tot gevolg hebben dat hierdoor het recht van onschuldige doorvaart wordt ontzegd of aangetast en mag de onschuldige doorvaart niet belemmeren, behalve overeenkomstig het Zeerechtverdrag. Het is de kuststaat tevens verboden te discrimineren (in rechte of in feite) ten aanzien van schepen van gelijk welke staat en ten aanzien van schepen met lading naar, van of namens een staat (art. 24 (1)(b), Zeerechtverdrag). Vreemde nucleair voortgestuwde schepen en schepen die radioactieve of andere gevaarlijke of schadelijke stoffen vervoeren, moeten bij de uitoefening van de onschuldige doorvaart wel de documenten aan boord hebben en de speciale voorzorgsmaatregelen naleven die voor deze schepen door internationale overeenkomsten zijn vereist (art. 23, Zeerechtverdrag).

De kuststaat kan wel, zonder discriminatie naargelang de nationaliteit van schepen, in bepaalde gebieden van de territoriale zee tijdelijk de uitoefening van het recht van onschuldige doorvaart opschorten, indien die opschorting noodzakelijk is voor de bescherming van de veiligheid van de kuststaat, met inbegrip van wapenoefeningen. Deze opschorting wordt slechts van kracht nadat ze op een behoorlijke wijze is bekend gemaakt (art. 16 (3), VTZ; art. 25 (3), Zeerechtverdrag).

Een schip dat zich niet in onschuldige doorvaart bevindt, onderwerpt zich aan de volledige jurisdictie van de kuststaat⁴⁰². De strafrechtelijke jurisdictie zal ten aanzien van personen of onderzoeken aan boord van het schip tijdens de doorvaart niet worden uitgeoefend, tenzij in vier specifieke gevallen, waaronder de situatie waarbij de gevolgen van het strafbaar feit zich

⁴⁰⁰ Cf. HAKAPAA, K., o.c., 184 (1981); BURKE, W.T., 'Changes Made in the Rules of Navigation and Maritime Trade by the 1982 Convention on the Law of the Sea', in The Developing Order of Oceans, KRUEGER, R.B. en RIESENFELD, S.A. (Eds.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1985, 664; SMITH, B.D., State Responsibility and the Marine Environment. The Rules of Decision, Oxford, Clarendon Press, 1988, 193-196, 201-202.

⁴⁰¹ Cf. Canadian General Direction of the Legal Affairs, 18 April 1989, in CYIL 387 (1989).

⁴⁰² TREVES, T., in o.c., DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), 911, 915-917 (1991); CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., o.c., 73-74 (1992).

uitstrekken tot de kuststaat (art. 27 (1), Zeerechtverdrag)⁴⁰³. Hieronder vallen duidelijk de lozingsovertredingen, zoals verder in het Verdrag blijkt (art. 220 (2), Zeerechtverdrag) en waarnaar ook artikel 27 (5) expliciet verwijst⁴⁰⁴. Er zijn geen beperkingen op de strafrechtelijke jurisdictie (arrestatie of onderzoek) van de kuststaat aan boord van vreemde schepen die door de territoriale zee varen, nadat ze de interne wateren van dezelfde kuststaat hebben verlaten (art. 19 (2), VTZ; 27 (2), Zeerechtverdrag).

In nieuwe nationale wetgeving van staten met betrekking tot de territoriale zee wordt het regime van de onschuldige doorvaart in de betekenis van het Zeerechtverdrag reeds ten uitvoer gelegd⁴⁰⁵. Sommige nationale wetten wijzigen de referentie naar "*opzettelijke en ernstige verontreiniging*" in loutere "*opzettelijke*" verontreiniging⁴⁰⁶. Andere nationale wetten laten ook het opzettelijke karakter wegvallen⁴⁰⁷. Verder zijn er nationale wetten waarin niet duidelijk is welk regime van onschuldige doorvaart (VTZ of Zeerechtverdrag) wordt gegarandeerd⁴⁰⁸. Tenslotte zijn er nationale wetten waarin de onschuldige doorvaart wordt geïnterpreteerd in tegenstelling tot het compromis dat is bereikt in het Zeerechtverdrag. Ze stellen de doorvaart bij schepen met gevaarlijke lading afhankelijk van de voorafgaande

⁴⁰³ De anderen gevallen betreffen: 1/ het strafbaar feit is van die aard, waardoor de orde in het land of de orde op de territoriale zee wordt verstoord; 2/ indien door de kapitein van het schip of door een diplomatieke of consulaire ambtenaar van de vlaggenstaat de hulp van de plaatselijke autoriteiten is ingeroepen; 3/ indien zulke maatregelen noodzakelijk zijn voor de bestrijding van de illegale handel in verdovende middelen of psychotrope stoffen.

⁴⁰⁴ "Behalve zoals bepaald in Deel XII (bescherming en behoud van het mariene milieu) of met betrekking tot schendingen van overeenkomstig Deel V (exclusieve economische zone) aangenomen wetten en voorschriften, mag de kuststaat aan boord van een door de territoriale zee varende schip geen maatregelen treffen met het oogmerk iemand te arresteren of een onderzoek in te stellen in verband met een strafbaar feit dat aan boord werd bedreven voor het schip de territoriale zee binnenvaarde, indien het schip, komende van een buitenlandse haven, slechts door de territoriale zee vaart zonder de interne wateren binnen te varen" (art. 27 (5), Zeerechtverdrag met eigen toevoegingen tussen haakjes).

⁴⁰⁵ Cf. art. 3, Decree No. 84/185 of 6 February 1985 regulating the passage of foreign ships through French territorial waters, in UN, Law of the Sea. Current Developments in State Practice, 12 (1987); cf. art. 20, Act of 8 July 1987 governing the ocean space of the People's Republic of Bulgaria, in UN, Law of the Sea. Current Developments in State Practice. No. II, 3 (1989); art. 9, Act concerning the Legal Regime of the Internal Waters, the Territorial Sea and the Contiguous Zone of Romania, 7 August 1990, in 19 LSB 9 (1991).

⁴⁰⁶ Cf. Act to make provisions with respect to the Territorial Sea, Internal Waters and the Exclusive Economic Zone of Belize; and for matters connected therewith or incidental thereto of 24 January 1992, 21 LSB 3 (1992); zie ook Act concerning the maritime areas of the Polish Republic and the marine administration, 21 March 1991, 21 LSB 66 (1992).

⁴⁰⁷ Cf. art. 15 (1)(d), Territorial Waters Act of Antigua and Barbuda (1 September 1982): SMITH, W., o.c., 65; cf. art. 6, Act on the Marine Areas of the Islamic Republic of Iran in the Persian Gulf and the Oman Sea (2 May 1993), in 24 LSB 11 (1993).

⁴⁰⁸ Cf. art. 29, Mexican Federal Act relating to the sea, 8 January 1988, UN, Law of the Sea. Current Developments in State Practice, 56 (1987); Law of the Republic of Latvia "On the Border of the Republic of Latvia", 10 December 1990, in 25 LSB 67 (1994); Litouwse "Legislation on the territorial sea", 25 June 1992, in 25 LSB 75 (1994); contra OUDE ELFERINK, A., 'Lithuanian Legislation on the Territorial Sea', 8 TIJMCL 292 (1993).

notificatie aan de kuststaat⁴⁰⁹ of verbieden deze doorvaart⁴¹⁰ of vallen terug op de onschuldige doorvaart zoals omschreven in het Verdrag van Genève⁴¹¹. Luidens de Iraanse wet van 1993 over de mariene gebieden, moeten oorlogsschepen, duikboten en nucleair aangedreven schepen, alsook elk schip of drijvend vaartuig met nucleair materiaal aan boord, of gevaarlijke of schadelijke stoffen die schade kunnen toebrengen aan het milieu, een voorafgaande toestemming krijgen om de Iraanse territoriale zee te mogen doorvaren⁴¹². Op 11 januari 1994 protesteerde de V.S. tegen deze Iraanse wet⁴¹³. Diverse landen hebben bij de ondertekening of ratificatie van het Zeerechtverdrag een verklaring afgelegd waarin ze de doorvaart door de territoriale zee van nucleair aangedreven schepen, schepen met nucleaire of gevaarlijke/schadelijke stoffen aan boord onderwerpen aan een voorafgaandelijke toestemming van de kuststaat⁴¹⁴. Andere staten hebben dit verworpen⁴¹⁵. In de praktijk wordt door sommige kuststaten aan schepen met nucleaire lading aan boord ofwel het recht op onschuldige doorvaart door de territoriale zee ontzegd of maakt de voorgenomen doorvaart van deze schepen

⁴⁰⁹ Cf. art. 5, Federal Law No. 19 of 1993 in respect of the delimitation of the maritime zones of the United Arab Emirates, 17 October 1993: 25 LSB 94 (1994).

⁴¹⁰ Cf. nationale wetten van Haïti, Venezuela en Ivoorkust: PINESCHI, L., 'The Transit of Ships Carrying Hazardous Wastes through Foreign Coastal Zones', in o.c., FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), 312 (1991).

⁴¹¹ Cf. bv. de Braziliaanse wet op de territoriale zee. De wet verwijst in artikel 3 § 1, naar de onschuldige doorvaart zoals omschreven in het Verdrag van Genève: 23 LSB 17 (1993); KWIATKOWSKA merkt eveneens op dat niet kan worden uitgesloten dat Brazilië op termijn toch restricties oplegt aan de scheepvaart bij de onschuldige doorvaart; KWIATKOWSKA, B., 'Brazil's 1993 Law Concerning the Territorial Sea, Contiguous Zone, Exclusive Economic Zone, Continental Shelf and Other Matters - Reverting to Legitimacy', 8 TJMCL 500 (1993); De Chinese wet op de territoriale zee en de aansluitende zone van 25 februari 1992 definieert in artikel 8 de niet-onschuldige doorvaart als een doorvaart strijdig met de Chinese wetgeving en de vrede, goede orde en veiligheid. Uit artikel 8 kan niet duidelijk worden afgeleid of met de onschuldige doorvaart, de doorvaart luidens het Zeerechtverdrag wordt bedoeld bij gebrek aan een verdere objectieve kwalificering van de niet-onschuldige doorvaart. Militaire schepen mogen de territoriale zee niet binnen komen zonder voorafgaandelijke toestemming: 21 LSB 24 (1992); contra WANG, LIYU en PEARSE, P.H., 'The New Legal Regime for China's Territorial Sea', 25 ODIL 438 (1994), die stellen dat met uitzondering van militaire schepen, alle andere bepalingen in de Chinese wet over de territoriale zee overeenstemmen met het internationaal recht zoals opgenomen in het Zeerechtverdrag.

⁴¹² Artikelen 5 en 9, Iraanse wet op de territoriale zee (Act on the Marine Areas of the Islamic Republic of Iran in the Persian Gulf and the Oman Sea) van 2 mei 1993, in SIMMONDS, K.R. (Ed.), New Directions in the Law of the Sea, New York, Oceana Publications, C.54, 2 en 4; 24 LSB 11-12 (1993).

⁴¹³ 25 LSB 102 (1994); zie ook commentaar van Iran op het Amerikaanse protest, waarbij Iran het gewoonterechtelijk karakter van artikel 21, Zeerechtverdrag betwist en de ecologische kwetsbaarheid van de Perzische Golf ter verantwoording inroept: 26 LSB 35-37 (1994); Ook op een regelgeving van Libië in 1985 volgden protesten van Amerika en Europa, wegens o.m. de verplichting van voorafgaandelijke toestemming om de territoriale zee te mogen binnenvaren: zie TREVES, T., in o.c., DUPUY, R-J. en VIGNES, D. (Eds.), 919 (1991).

⁴¹⁴ Waaronder bv. Egypte, Oman, Yemen: cf. de respectievelijke verklaringen in 25 LSB 12-13, 17 en 33, 38 (1994).

⁴¹⁵ Zie bv. de verklaring van Italië, in 25 LSB 31 (1994).

het voorwerp uit van officiële protesten⁴¹⁶.

De discussie of transitkuststaten de doorvaart van vreemde schepen met gevaarlijke lading aan boord kunnen onderwerpen aan een voorafgaandelijke toestemming van de kuststaat kwam opnieuw ter sprake bij het Verdrag van Bazel (22 maart 1989) betreffende de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan⁴¹⁷. Volgens het Verdrag moeten alle doorvoerstaten⁴¹⁸ schriftelijk worden verwittigd indien een geplande grensoverschrijdende overbrenging⁴¹⁹ van gevaarlijke afvalstoffen plaatsvindt in een gebied onder hun nationale jurisdictie (art. 6 (1)). Ze krijgen 60 dagen de tijd om hun instemming ("consent") aan het geplande vervoer te geven, de instemming te weigeren of bijkomende informatie te vragen. Indien de doorvoerstaat beslist dat de voorafgaandelijke instemming is vereist, kan de verscheping niet doorgaan zonder de geschreven instemming. Indien de transitstaat afziet van de voorafgaandelijke geschreven instemming, kan het transport na verloop van de 60 dagen doorgaan (art. 6 (4)). Een eerste interpretatieprobleem betreft de definitie van een staat van doorvoer. Luidens art. 2 (12) is een staat van doorvoer: "*any State, other than the State of export or import, through which a movement of hazardous wastes or other wastes is planned or takes place*". Volgens de Amerikaanse interpretatie moet onder een staat van doorvoer worden begrepen: "*only if wastes are moved, or planned to be*

⁴¹⁶ Zie voor de reis van de Akatsuki Maru einde 1992: VAN DYKE, J.M., 'Sea Shipment of Japanese Plutonium under International Law', 24 ODIL 399 en 407 (1994); De reis van de Pacific Pintail vanaf 23 februari 1995 is een ander voorbeeld. De Pacific Pintail is een Brits schip op weg met een lading opgewekt plutonium vanuit Cherbourg naar Japan. Wegens veiligheidsredenen wordt de route van het schip geheim gehouden, zoals het geval met de Akatsuki Maru. Diverse kuststaten langs de potentiële vaartroute hebben ofwel geprotesteerd tegen de mogelijke doortocht van het schip in hun territoriale zee en exclusieve economische zone (bv. Argentinië, Brazilië en Chilië) of hebben ermee bedreigd de doorvaart door de territoriale zee te voorkomen. Chili heeft effectief bedreigd de Pacific Pintail manu militari uit de Chileense territoriale zee te verwijderen. Na deze dreigingen heeft het schip vrijwillig de territoriale zee verlaten, hoewel het niet duidelijk is of dit onder Chileense druk is gebeurd of door het schip was voorzien: zie CURRIE, D.E.J., The Right to Control Passage of Nuclear Transport Vessels Under International Law, 25 maart 1995, in www.greenpeace.org; Tijdens de 63 dagen durende reis werd de Pacific Pintail gevolgd door het Greenpeace schip MV Solo: cf. Nucleair Waste, www.greenpeace.org.

⁴¹⁷ Tekst in 28 ILM 657 (1989), het Verdrag werd van kracht op 5 mei 1992; Belgische goedkeuringwet van 6 augustus 1993, B.S., 25 februari 1994; zie commentaar: TREVES, T., in 223 RCADI 111-112 (1991/Vol. IV); VAN DER MENSBRUGGHE, Y., 'La Convention de Bâle du 22 mai 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination', 25 European Transport Law (ETL) 267 (1990); PINESCHI, L., in o.c., FRANCONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), 299 e.v. (1991); BIRNIE, P. en BOYLE, A., o.c., 333-343 (1992); WEINSTEIN, E.B., 'The Impact of Regulation of Transport of Hazardous Waste on Freedom of Navigation', 9 IJMCL 158 e.v. (1994).

⁴¹⁸ Cf. art. 2 (13) over "betrokken staten": "*Partijen die Staten van uit- of invoer zijn, of Staten van doorvoer, ongeacht of zij al dan niet Partij zijn*".

⁴¹⁹ Luidens art. 2 (3) is een grensoverschrijdende overbrenging: "*alle vervoer van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen uit een gebied onder de nationale rechtsmacht van een Staat naar of door een gebied onder de nationale rechtsmacht van een andere Staat ...*". Een "gebied onder de nationale rechtsmacht van een Staat" is: "*het gebied aan land, of op zee of in het luchtruim waarbinnen een Staat zijn bestuurlijke en regelgevende verantwoordelijkheid uitoefent in overeenstemming met het internationale recht ten aanzien van de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu*" (art. 2(9)).

*moved, through its inland waterways, inland waters, or land territory*⁴²⁰. Dit is de enge interpretatie waardoor het vervoer over de territoriale zee van een kuststaat geen doorvoer is in de betekenis van het Verdrag. De Belgische goedkeuringswet laat een interpretatiekeuze bij art. 2 (12) naargelang de Nederlandstalige of Franstalige versie. Volgens de eerste versie is een doorvoerstaat: "ieder Staat, niet zijnde de Staat van uit- of invoer, door het grondgebied waarvan een overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen of andere afvalstoffen wordt voorgenomen of plaatsvindt". De Franstalige versie luidt: "tout Etat, autre que l'Etat d'exportation ou d'importation, à travers lequel un mouvement transfrontière de déchets dangereux ou d'autres déchets est prévu ou a lieu". De eigen onderstreping duidt op de tegengestelde interpretatie. De Nederlandse versie is heel duidelijk, het betreft enkel de doorvoer over het grondgebied van een staat. De Franstalige tekst is de correcte weergave van de verdragstekst en moet worden gelezen in samenhang met de definitie van grensoverschrijdende overbrenging (art. 2 (3) en 2 (9)). Een tweede interpretatieprobleem doet zich voor bij artikel 4 (12): "Geen enkele bepaling van dit Verdrag doet op enigerlei wijze afbreuk aan de soevereiniteit van de Staten over hun territoriale zee vastgesteld in overeenstemming met het internationale recht, noch aan de soevereine rechten en de rechtsmacht die Staten hebben in hun exclusieve economische zones en op hun continentale plateaus in overeenstemming met het internationale recht, noch aan de uitoefening door schepen en luchtvaartuigen van alle Staten van de navigatierechten en -vrijheden, zoals bepaald in het internationale recht en zoals weergegeven in ter zake dienende internationale akten"⁴²¹. Een aantal kuststaten, waaronder Colombia, Ecuador, Mexico, Uruguay en Venezuela verklaarden tijdens de ondertekening van het Verdrag dat de bescherming en het behoud van het mariene milieu aan de kuststaat het recht verleent om de eigen wetgeving of administratieve bevoegdheden van toepassing te maken op de territoriale zee, het continentaal plateau en de exclusieve economische zone of wat ze noemen de gebieden onderworpen aan de nationale jurisdictie⁴²². Maritieme staten (Italië, Japan, Duitsland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten) legden de klemtoon op het recht van onschuldige doorvaart in de territoriale zee en de vrijheid van scheepvaart in de exclusieve economische zone, waardoor de kuststaat het transitvervoer van gevaarlijk afval niet mag onderwerpen aan de voorafgaande verwittiging of toestemming⁴²³. De tegengestelde verklaringen in navolging op het Verdrag van Bazel reflecteren opnieuw een verschillende interpretatie tussen het concept onschuldige doorvaart in het Verdrag van Genève van 1958 en het Zeerechtverdrag van 1982.

⁴²⁰ 85 AJIL 676; zie ook bij WEINSTEIN, E. B., I.c. 161-162 (1994).

⁴²¹ Zie ook 4(4)(c), African Convention on The Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes within Africa, Bamako 29 January 1991: tekst o.m. in: KWIATKOWSKA, B. en SOONS, A., Transboundary Movements and Disposal of Hazardous Wastes in International Law. Basic Documents, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 911.

⁴²² Cf. Verklaringen in KWIATKOWSKA, B. en SOONS, A., o.c., 35-39 (1993); zie ook PINESCHI, L., in o.c., FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), 303-304 (1991).

⁴²³ Cf. PINESCHI, L., in o.c., FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), 303-304 (1991); Verklaringen van Japan en Duitsland in KWIATKOWSKA, B. en SOONS, A., o.c., 32 en 39 (1993); Turkije verklaarde dat het Verdrag geen bepalingen bevat voor de effectieve controle en voorkoming van illegaal vervoer van gevaarlijk afval: in ibid., 33 (1993); zie standpunt V.S.: 85 AJIL 676 (1991); zie over standpunt van de V.S.: WEINSTEIN, I.c. 160-163 (1994).

Naarmate meer staten het Zeerechtverdrag ratificeren, onderwerpen ze zich uitdrukkelijk aan de interpretatie van de onschuldige doorvaart uit het Zeerechtverdrag. *De jure* kan echter een onderscheid worden gemaakt tussen een meldingsverplichting ter informatieve titel en een meldingsverplichting gekoppeld aan de toestemming tot het al dan niet mogen binnenvaren van de territoriale zee. Vreemde schepen kunnen in navolging op het Zeerechtverdrag, louter op basis van hun lading of aard aan geen voorafgaandelijke verwittiging of toestemming worden onderworpen bij een gepretendeerde doorvaart in de territoriale zee. Deze schepen vormen geen "*daad van verontreiniging*" en bijgevolg kan het recht van onschuldige doorvaart niet worden belet of aangetast, tenzij daar verdragsrechtelijk wordt van afgeweken. In de statenpraktijk wordt wel veelvuldig gebruik gemaakt van meldingsplichten ten informatieve titel, zowel uit veiligheidsoverwegingen, uit milieubeschermingsoverwegingen of een combinatie van beide⁴²⁴.

In tegenstelling tot de aard van het schip (bv. olietanker), kan de specifieke toestand waarin een schip zich bevindt ingevolge een ongeval of incident op zee bij een nog aan te vangen doorvaart (gepretendeerde doorvaart), voor de kuststaat aanleiding geven tot het weigeren van de doorvaart door de territoriale zee of kan de doorvaart aan voorwaarden worden gekoppeld. De kuststaat kan immers binnen zijn territoriale zee de maatregelen nemen die nodig zijn om een doorvaart die niet onschuldig is te voorkomen (art. 16 (1); art. 25 (1), Zeerechtverdrag). De nadruk ligt echter op het bewijs dat de gepretendeerde doorvaart niet onschuldig is. Een kuststaat kan een brandend schip of sterk beschadigd schip aanzien als een potentiële niet-onschuldige doorvaart, zoals blijkt uit de *Attican Unity* zaak voor de Nederlandse Hoge Raad⁴²⁵. Nochtans omvat de doorvaart luidens artikel 14 (3), Verdrag van Genève ook het stoppen en voor anker gaan indien het schip in nood verkeert. De *Attican Unity* verkeerde ontegensprekelijk in nood, de brand op zee geraakte niet geblust en het schip was explosiegevoelig. Vanuit bergingsoverwegingen bestond de beste oplossing erin het schip vast te zetten op het strand, om verder gevaar voor het schip, de bemanning en andere schepen, alsook het risico dat de gevaarlijke lading in zee kon terechtkomen, te voorkomen. Dit argument werd verworpen door de nadruk te leggen op art. 14 (2), Verdrag van Genève en meer bepaald de "bedoeling" van de doorvaart, m.n. om voor alle schepen de kortst mogelijke route door de zeeën van en naar de havens open te stellen. Deze redenering is nochtans voor betwisting vatbaar, omdat de *Attican Unity* zich precies op de uitzondering bij

⁴²⁴ Cf. *infra*.

⁴²⁵ De *Attican Unity* was een stukgoedschip geladen met o.m. chemicaliën waarop op 25 augustus 1977 brand uitbrak. Aan het schip werd een voorlopig verbod opgelegd de Nederlandse wateren binnen te varen, maar door het verergeren van de brand besloot de berger het schip vast te zetten op het strand ter hoogte van Cadzand. De Hoge Raad kwam tot het besluit dat de *Attican Unity* een doorvaart vormde die niet onschuldig is, in de betekenis van het Verdrag van Genève van 1958. Door de Raad wordt niet het onschuldige karakter van het schip in vraag gesteld, wel de doorvaart zelf. "*Aan de Attican Unity kwam te dezen een beroep op het "recht van onschuldige doorvaart" niet toe: de bergers hebben de Attican Unity, met toestemming van de kapitein, de Nederlandse wateren enkel doen binnenvaren teneinde haar op de kust te zetten; zodanig binnenvaren met een andere bedoeling dan die omschreven in art. 14 lid 2 Verdrag kan niet worden aangemerkt als "doorvaart" welke wordt gedekt door het "recht van onschuldige doorvaart" in de zin van die bepalingen. Mitsdien zijn de art. 14 t/m 17 Verdrag te dezen niet van toepassing*": Hoge Raad, 7 februari 1986, *Attican Unity*, in NJB 477 (1986) en S&S nr. 61 (1986).

de kwalificatie "doorvaart" kon beroepen⁴²⁶.

Aan een schip in een beschadigde toestand ingevolge een ongeval, met een mogelijk risico op een verontreiniging, kan bijgevolg niet zomaar de toegang tot de territoriale zee worden ontzegd. Vermeldenswaardig is in dit geval de Long Lin zaak voor de Nederlandse Raad van State⁴²⁷. De Raad kwam tot de overweging dat het schip zich niet kon beroepen op het recht van onschuldige doorvaart omdat: *"Het begrip doorvaart, als bedoeld in art. 14 (VTZ) betekent immers gebruik maken van een snelle en onderbroken vaarroute door de territoriale zee ten behoeve van normale verkeersdoeleinden (vgl. ook art. 18, Zeerechtverdrag). In het onderhavige geval was sprake van het in beschadigde toestand binnenvaren van de Nederlandse territoriale- en kustwateren.... Daartegenover staat echter dat verweerder op grond van het volkenrecht niet zover mag gaan dat hij het voor een schip dat in nood verkeert onmogelijk maakt om de territoriale- en kustwateren binnen te varen en in een haven, of elders bij de kust, veiligheid zoekt. Er dient in dergelijk geval een overweging plaats te vinden tussen enerzijds de ernst van de situatie waarin het schip zich bevindt en anderzijds de bedreiging die het schip kan vormen voor de kuststaat"*⁴²⁸. In tegenstelling tot de Attican Unity waar er wel degelijk sprake was over een door brand en explosies geteisterd schip, was dit bij de Long Lin helemaal niet het geval. De Long Lin voldeed aan de technische voorwaarden door Nederland opgelegd om de territoriale zee te mogen binnenvaren (cf. art. 17, VTZ). Het binnenvaren is geweigerd op basis van het verwerpen van excessieve en niet te verantwoorden financiële garanties, die door de Raad van State als onvoldoende gemotiveerd werden verworpen. Het binnenvaren van een schip in de territoriale zee op weg naar een haven van de kuststaat moet worden afgewogen aan het veilige havenbeginsel⁴²⁹.

Door de objectieve kwalificatie van het gevaar voor de goede orde en de veiligheid van de kuststaat in het Zeerechtverdrag wordt de beoordelingsbevoegdheid van de kuststaat beperkt en is in voornoemde gevallen het niet-onschuldig karakter van de doorvaart afhankelijk van "een opzettelijke en ernstige verontreiniging". In beide gevallen was er echter geen sprake van "een opzettelijke en ernstige verontreiniging" (art. 19 (2)(h), Zeerechtverdrag). Het risico was veroorzaakt door een ongeval, zonder opzet tot verontreiniging. Als wordt aangenomen dat in

⁴²⁶ De piste over de "onschuld" werd niet weerhouden omdat de Advocaat-generaal bij de Raad van oordeel was dat door een beroep te doen op de veiligheid, het onschuldig karakter te veel zou worden ingeperkt en in dezelfde mate het recht van vrije doorvaart te veel uitgehold. *"Zelfs aan een schip dat gevaar voor verontreiniging van de zee oplevert, kan tot op heden om die reden het recht op doorvaart niet worden geweigerd"*: Conclusie van Advocaat-generaal Mr. Biegman-Hartogh, S & S nr. 61, 166 (1986).

⁴²⁷ Het schip de Long Lin kwam in 1992 buiten de Nederlandse territoriale zee in aanvaring en werd zwaar beschadigd (lading met vaten hars was overboord geslagen en de brandstoftanks waren geraakt, die in zee zijn leeg gelopen). De reder van het schip vroeg de Nederlandse autoriteiten de toestemming om de territoriale zee te mogen binnenvaren op weg naar een herstellingswerf. Het in de Nederlandse territoriale zee binnenvaren van het schip werd afhankelijk gesteld van een aantal technische eisen en een garantiebetaling van 10 miljoen gulden. Aan de technische eisen werd voldaan en ook de borgstelling was geen probleem op voorwaarde dat aan de garantie het recht werd verbonden waardoor de eigenaar, dan wel de verzekeraar, zijn aansprakelijkheid kon beperken. Dit voorbehoud werd geweigerd en het schip werd verboden de Nederlandse territoriale zee binnen te varen.

⁴²⁸ Nederlandse Raad van State, Long Lin zaak (10 april 1995), 23 NJB, Bijlage, 299 (1995).

⁴²⁹ Zie *infra*.

voornoemde voorbeelden de doorvaart onschuldig blijft, kan onder het Zeerechtverdrag een kuststaat "aan vreemde schepen geen verplichtingen opleggen die tot gevolg hebben dat het recht van onschuldige doorvaart wordt ontzegd ("denied") of aangetast ("impaired")" (art. 24 (1)(a), Zeerechtverdrag). De kwalificatie "opzettelijk en ernstige verontreiniging" betekent voor de kuststaat een bijkomende drempel bij de beoordeling van de onschuldige doorvaart van een schip. In het Verdrag van Genève heeft de kuststaat een grotere discretionaire bevoegdheid om de doorvaart door de territoriale zee te weigeren, indien de kuststaat van mening is dat het schip een gevaar voor de goede orde en de veiligheid van de kuststaat oplevert of kan opleveren (art. 14 (4), VTZ)⁴³⁰. In het Verdrag van Genève is er voor de kuststaat eveneens geen bepaling terug te vinden waarbij het de kuststaat verboden is een onschuldige doorvaart te ontzeggen of aan te tasten. Wel kan volgens beide verdragen de doorvaart niet worden belemmerd ("hamper") (art. 15, VTZ; art. 24 (1), Zeerechtverdrag). "To hamper" betekent belemmeren, hinderen of storen van een doorvaart die reeds is aangevat. Het ontzeggen ("to deny") van de doorvaart betekent echter het bij voorbaat weigeren van een doorvaart, alvorens de doorvaart is begonnen⁴³¹.

2.2.3.3. Het recht van transitdoorvaart voor schepen in internationale zeestraten, in casu de Straat van Dover

Gegroeid uit de bezorgdheid dat door het instellen van een territoriale zee van 12 zeemijl, een groot aantal zeestraten gebruikt door de internationale scheepvaart daardoor in de territoriale zee van de aangrenzende landen zullen komen te liggen en desgevallend onder het regime van de territoriale zee vallen⁴³², werd het concept van de transitdoorvaart (doortocht) van schepen in deze zeestraten uitgebreid in het Zeerechtverdrag opgenomen. De regelen betreffende het recht van transitdoorvaart voor vreemde schepen in internationale zeestraten, maken het voorwerp uit van de artikelen 34-45, Zeerechtverdrag. In tegenstelling tot het Verdrag van Genève bevat het Zeerechtverdrag twee zeestratenregimes, afhankelijk van de feitelijke situatie, maar met een gemeenschappelijk kenmerk: nl. het gebruik ervan door de internationale scheepvaart⁴³³. Dit functionele element maakt het verschil tussen internationale zeestraten en gewone zeestraten. Zeestraten op zich blijven onderworpen aan de bepalingen van de mariene rechtsgebieden waarin ze zijn gelegen. Een internationale zeestraat wordt gedefinieerd als "zeestraten die gebruikt worden voor de internationale scheepvaart tussen een bepaald deel van de volle zee en een ander deel van de volle zee dan wel de territoriale zee van een vreemde Staat" (art. 16, 4 VTZ). In het VTZ geldt voor deze internationale zeestraten het recht van onschuldige doorvaart, dat niet mag worden opgeschort. Deze definitie wordt in het Zeerechtverdrag aangepast, rekening houdend met de mogelijkheid tot het instellen van exclusieve economische zones en tegemoet komend aan de druk van de maritieme staten, waardoor kuststaten nog minder restricties aan de internationale scheepvaart kunnen opleg-

⁴³⁰ Cf. TREVES, T., in o.c., DUPUY, R-J en VIGNES, D. (Eds.), 912 (1991).

⁴³¹ Zie over "a vessel in innocent passage and the coastal denial of the very right of innocent passage": HAKAPAA, K., o.c., 196-197 (1981).

⁴³² Zie LARSON, D.L., 'Innocent, Transit, and Archipelagic Sea Lanes Passage', 18 ODIL 414 (1987).

⁴³³ Zie over het functionele element en de evolutie van het juridische concept internationale zeestraten en recht van doorvaart: SOMERS, o.c., 277-291, 307-312 (1990).

gen. Dit geeft aanleiding tot twee onderscheiden rechtsregimes voor internationale zeestraten. In een internationale zeestraat die wordt gevormd tussen een deel van de volle zee/exclusieve zone en de territoriale zee van een vreemde Staat hebben schepen het recht van onschuldige doorvaart, dat niet mag worden opgeschort ("*non suspendable innocent passage*") (art. 45 (1)(b), Zeerechtverdrag). Deze internationale zeestraat komt overeen met de zeestraat uit het VTZ en is de zeestraat die nog een voor de scheepvaart bruikbaar deel volle zee/exclusieve zone bevat. Het regime van de niet-opschortbare onschuldige doorvaart is eveneens van toepassing op een zeestraat tussen een eiland en het vasteland van dezelfde staat, indien er aan de zeezijde van het eiland nog een zeeroute beschikbaar is door de volle zee of de exclusieve economische zone die voor de scheepvaart geschikt is (art. 45 (1)(a) en 38 (1), Zeerechtverdrag)⁴³⁴. Schepen vanuit een internationale zeestraat op weg naar de interne wateren van een straatstaat zijn eveneens onderworpen aan het regime van de onschuldige doorvaart (art. 38 (2), Zeerechtverdrag)⁴³⁵.

In een internationale zeestraat die een verbinding vormt tussen het ene deel van de volle zee/exclusieve economische zone en het andere deel van de volle zee/economische zone hebben alle schepen een recht van transitdoorvaart ("*transit passage*")⁴³⁶ (art. 37, Zeerechtverdrag). Het vrijere transitdoorvaartregime is geen totaal vrije doorvaart, maar voor schepen minder restrictief dan de onschuldige doorvaart in de territoriale zee⁴³⁷. Vreemde schepen krijgen in deze zeestraten een grotere vrijheid dan onder het principe van de onschuldige doorvaart in de territoriale zee, maar minder vrijheid dan onder het principe van de vrijheid van scheepvaart in de volle zee⁴³⁸. De transitdoorvaart komt neer op een vrijheid van scheepvaart, uitsluitend ten behoeve van een ononderbroken en snelle doorvaart door de internationale zeestraat (art. 38 (2), Zeerechtverdrag). Deze situatie doet zich in de Noordzee voor in de Straat van Dover, waarbij schepen in transitdoorvaart door de territoriale zee van Frankrijk of Groot-Brittannië varen. De Straat van Dover is over een bepaalde lengte minder dan 24 zeemijlen breed en strekt zich uit van Beachy Head in Groot-Brittannië en Dieppe in Frankrijk

⁴³⁴ Zoals het geval in de straat van Messina: TREVES, T., in o.c., DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), 951 (1991).

⁴³⁵ SOMERS, E., o.c., 313-314 (1990).

⁴³⁶ Zie uitgebreid bij: de YTURRIAGA, J. A., Straits used for International Navigation, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 163-206.

⁴³⁷ Het regime van de onschuldige doorvaart is in wezen een beperking op het soevereiniteitsrecht van de kuststaat in de territoriale zee (aan de IMO moet worden voorgesteld om verkeersscheidingsstelsels en scheepvaartroutes te aanvaarden), terwijl het transitdoorvaartregime aanleunt bij de vrijheid van scheepvaart mits enkele beperkingen ten voordele van de kuststaten (het verbieden van de visserij, het in- of ontschepen van goederen, valuta en personen blijft onderwerpen aan de wetgeving van de kuststaat (art. 42)). Dit is enigszins begrijpelijk aangezien in bepaalde gevallen (bv. Straat van Dover) een zeestraat die oorspronkelijk tot de volle zee behoorde door de uitbreiding van territoriale zeeën van 3 naar 12 zeemijl, binnen de territoriale zee van de kuststaten is komen te liggen. Uiteraard kwamen daar vooral de strategisch militaire belangen van de Verenigde Staten en de Sovjetunie bij kijken: cf. TREVES, T., in o.c., DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), 946-947 (1991).

⁴³⁸ MAHMOUDI, S., 'Customary International Law and Transit Passage', 20 ODIL 157 (1989).

in het westen naar het estuarium van de Thames en de Frans-Belgische grens in het oosten⁴³⁹. Na de afbakening van de territoriale zee in de Straat van Dover tussen Groot-Brittannië en Frankrijk⁴⁴⁰, hebben beide landen het transitdoorvaartregime bevestigd⁴⁴¹. Het transit doorvaartregime of de doortocht onderscheidt zich van de onschuldige doorvaart in de territoriale zee, doordat: 1. vliegtuigen een recht van overvlucht hebben (art. 38, Zeerechtverdrag); 2. de doorvaart door de kuststaten niet mag worden opgeschort ("*suspended*") (art. 44, Zeerechtverdrag); 3. de kuststaten geen scheepvaartroutes of verkeersscheidingsstelsels in de internationale zeestraat kunnen aanduiden, dan na de goedkeuring van het voorstel daartoe binnen de IMO en na overleg met de aan de zeestraat grenzende kuststaten (art. 41, Zeerechtverdrag); 4. de aan de zeestraat grenzende kuststaten samenwerkingsverplichtingen hebben bij het onderhouden en het verbeteren van de navigatie in de zeestraat en bij het voorkomen, verminderen en bestrijden van verontreiniging (art. 43, Zeerechtverdrag); 5. tenslotte blijft de transitdoorvaartregeling bij specifieke internationale zeestraten die zijn onderworpen aan bijzondere zeestratenverdragen van toepassing op deze zeestraten (art. 35 (c), Zeerechtverdrag)⁴⁴².

Schepen in transitdoorvaart in internationale zeestraten moeten zich onthouden van *activiteiten* die niet behoren tot de normale ononderbroken en snelle doorvaart, behoudens wegens overmacht of een noodsituatie (art. 39 (1)(c), Zeerechtverdrag)⁴⁴³. Zoals bij de onschuldige doorvaart refereert het Zeerechtverdrag bij de transitdoorvaart door zeestraten naar activiteiten, die echter minder omvangrijk worden opgesomd⁴⁴⁴. De schepen moeten voldoen aan de "*algemeen aanvaarde internationale voorschriften, procedures en praktijken*" voor de veiligheid op zee, met inbegrip van de internationale aanvaringsreglementen (COLREG). Deze schepen moeten eveneens voldoen aan de "*algemeen aanvaarde internationale voorschriften, procedures en praktijken*" ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging

⁴³⁹ ANDERSON, D., 'The Strait of Dover and the Southern North Sea - Some Recent Legal Developments', 7 *IJECL* 85-86 (1992).

⁴⁴⁰ Agreement between the Government of the French Republic and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland relating to the delimitation of the territorial sea in the Straits of Dover, 2 November 1988, in *The Law of the Sea, Current Developments in State Practice. NO. II*, 210 (1989).

⁴⁴¹ Joint Declaration by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the French Republic, 2 November 1988, 14 *LSB* 14 (1988): "*In consequence, the two Governments recognize rights of unimpeded transit passage for merchant vessels, state vessels and, in particular warships following their normal mode of navigation ...*".

⁴⁴² Zie voor deze verdragen: SOMERS, E., *o.c.*, 295-307 (1990); zie voor deze uitzonderingen, bv. de verklaring van Zweden omtrent de Oresund en de Aland eilanden: 25 *LSB* 36 (1994).

⁴⁴³ Deze uitzonderingen, waarbij het stoppen is toegestaan tijdens de transitdoorvaart vinden we ook terug bij de onschuldige doorvaart. Uitgezonderd het stoppen wegens hulpverlening aan derden is niet uitdrukkelijk in het artikel opgenomen. Ook in dit geval is, afhankelijk van de feitelijke en plaatselijke situatie, het stoppen wegens hulpverlening aan derden (personen of schepen in nood) toegestaan. De hulpverlening aan derden is immers een fundamentele regel van het gewoonterecht in de scheepvaart (art. 98, Zeerechtverdrag): cf. NORDQUIST, M. (Ed.), *o.c.*, 343 (1993).

⁴⁴⁴ SMITH komt tot de conclusie dat de transitdoorvaart in het Zeerechtverdrag erop neerkomt dat "*the coastal state's jurisdiction over the condition and character of vessels in straits' transit is non-existent*": SMITH, B.D., *o.c.*, 209 (1988).

door schepen (art. 39 (2), Zeerechtverdrag). Dit betekent dat het SOLAS-Verdrag en de verontreinigingsverdragen van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) toepasselijk zijn op schepen in zeestraten, zelfs indien de vlaggenstaat geen partij is bij de betrokken verdragen⁴⁴⁵.

Het optreden van de kuststaat is in het Zeerechtverdrag beperkt tot activiteiten van het schip tijdens de transitdoorvaart en kan niet worden uitgebreid naar de toestand waarin het schip zich bevindt of het karakter van het schip (gevaarlijke lading aan boord) voor of tijdens de transitdoorvaart⁴⁴⁶. De constructie en uitrustingsbepalingen uit SOLAS kunnen bij een schip in transitdoorvaart door de kuststaat niet worden afgedwongen, net zo min als bij een schip in onschuldige doorvaart. Daarvoor moet de kuststaat wachten tot het schip zich "vrijwillig" naar zijn haven begeeft⁴⁴⁷, hetgeen door de praktijk van de Europese havenstaatcontroles wordt bevestigd. Pas in de haven kan de kuststaat de toestand aan boord van het schip inspecteren.

Ten aanzien van schepen in transitdoorvaart kan de kuststaat slechts wetten en voorschriften aannemen met betrekking tot de veiligheid van de scheepvaart en de regeling van het scheepvaartverkeer, die door het Zeerechtverdrag worden beperkt tot routeringsmaatregelen en verkeersscheidingsstelsels (art. 42 (1)(a), Zeerechtverdrag) en die door de IMO moeten worden aanvaard (41 (4), Zeerechtverdrag). Andere veiligheidsmaatregelen kan een kuststaat betreffende de transitdoorvaart in een internationale zeestraat op basis van het Zeerechtverdrag niet treffen. Ten aanzien van het voorkomen, verminderen en bestrijden van verontreiniging kan de zeestraatstaat slechts die wetten en voorschriften uitvaardigen voor zover ze uitvoering geven aan de "van toepassing zijnde" "internationale voorschriften betreffende het lozen van olie, olie bevattende afvalproducten en andere schadelijke stoffen in de zeestraat" (art. 42 (b), Zeerechtverdrag). Over de betekenis van de "van toepassing zijnde internationale voorschriften" wordt in de rechtsleer opgemerkt dat de zeestraatstaten slechts die voorschriften kunnen uitvaardigen die van toepassing zijn, met name de internationale verdragen waaraan de zeestraatstaat uitvoering geeft⁴⁴⁸.

⁴⁴⁵ CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.* 92 (1992); TREVES, T., in *o.c.*, DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), 962 en 875 (1991).

⁴⁴⁶ Contra art. 30 van de Turkse "Maritime Traffic Regulations for the Turkish Straits and the Marmara Region", van kracht sedert 1 juli 1994 : "To navigate through the Straits and Marmara Region, nuclear-powered vessels or vessels carrying nuclear cargo or waste which intend to pass through the Straits and Marmara Region must obtain permission, in accordance with relevant regulations from the Undersecretariat for Maritime Affairs at the planning stage of the passage. Vessels carrying dangerous or noxious waste must obtain permission from the Ministry for Environment at the planning stage of the passage. ..." (eigen onderstreping): 10 *IJMCL* 577 (1995); art. 30 is duidelijk in strijd met het internationaal recht: cf. PLANT, G., 'Navigation Regime in the Turkish Straits for Merchant Ships in Peacetime. Safety, Environmental Protection and High Politics', 20 *MP* 24-26 (1996).

⁴⁴⁷ Cf. CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 93 (1992).

⁴⁴⁸ TREVES, T., in *o.c.*, DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), 962, 875, 966 (1991); CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.* 92 (1992);

2.2.3.4. Het verbod tot het uitvaardigen van unilaterale constructie-, uitrustings- en bemanningsnormen

Hoewel de kuststaat wetten en voorschriften kan aannemen tot het behoud van de levende rijkdommen van de zee en de bescherming van het milieu van de kuststaat, alsook ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging (art. 21 (1)(d) en (f), Zeerechtverdrag), worden nationale constructievereisten opgelegd aan schepen hiervan expliciet uitgesloten. Kuststaten kunnen immers geen wetten en voorschriften aannemen die het ontwerp, de constructie, de bemanning of de uitrusting van vreemde schepen tot voorwerp hebben bij de vaart door de territoriale zee (art. 21 (2), Zeerechtverdrag)⁴⁴⁹ of in de exclusieve economische zone, tenzij ze de tenuitvoerlegging zijn van "algemeen aanvaarde regels en normen" (art. 211 (6)(c), Zeerechtverdrag). Deze algemeen aanvaarde regels en normen komen tot stand binnen de bevoegde organisatie, in casu de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) van de Verenigde Naties voor wat de constructie- en uitrustings-eisen en de bemanningskwalificaties betreft. Het Zeerechtverdrag en de IMO-verdragspraktijk vormt bijgevolg een beperking op het uitvaardigen van nationale constructie- en bemanningsverplichtingen voor vreemde schepen door kuststaten⁴⁵⁰, maar biedt tevens een garantie voor een evenwichtige concurrentie. Het gevaar is immers reëel dat kuststaten constructie- of bemanningseisen afkondigen die niet in de eerste plaats de veiligheid van het schip of de bescherming van het milieu tot voorwerp hebben maar handelsbeperkende maatregelen zijn. Kuststaten kunnen koopvaardij-schepen onder vreemde vlag bij het varen in de territoriale zee bijgevolg niet verplichten te voldoen aan de nationaal opgelegde constructievoorwaarden of bemanningseisen van de kuststaat, indien deze strenger zijn dan de algemeen aanvaarde internationale regels en standaarden⁴⁵¹. Deze algemeen aanvaarde regels en normen zijn voor de kuststaten de maximaal te hanteren regels en normen, maar moeten niet noodzakelijk door de vlaggenstaat zijn aanvaard⁴⁵². Indien kuststaten strengere of nieuwe constructie-, uitrustings- en bemanningsnormen willen uitvaardigen, dan moeten ze daarvoor de internationale goedkeuring verkrijgen binnen de IMO, door middel van een amendement op een bestaand verdrag of door een nieuw verdrag.

Anderzijds kunnen havenstaten wel de toelatingsvoorwaarden bepalen waaraan schepen moeten voldoen om de havens te mogen aanlopen. Het Verdrag over de territoriale zee van 1958 en het Zeerechtverdrag beletten een havenstaat niet om in de uitoefening van zijn soevereiniteitsrecht in de interne wateren aan vreemde schepen verplichtingen op te leggen, zelfs

⁴⁴⁹ Zie voor het tot stand komen van art. 21 (2): TIMAGENIS, G.J., o.c., 624-627; HAKAPAA, K., o.c., 191-195 (1981).

⁴⁵⁰ Het meest expliciet is het protest van de Verenigde Staten tegen de Iraanse wet van 1993 over de Iraanse territoriale zee. In het protest herhaalde de V.S. uitdrukkelijk: "*The United States recalls that, under articles 21 and 24 of the Law of the Sea Convention, a coastal State may adopt laws and regulations relating to innocent passage relating to the design, construction, manning or equipment of foreign ships only if they are giving effect to generally accepted international rules or standards, and may not adopt requirements that have the practical effect of denying or impairing the right of innocent passage ...*": 25 LSB 102 (1994).

⁴⁵¹ TIMAGENIS, G.J., International Control of Marine Pollution, New York, Oceana Publications, 1980, 627; ABECASSIS, D.W. en JARASHOW, R.L. (Eds.), o.c., 88 (1985).

⁴⁵² HAKAPAA, K., o.c., 194-195 (1981).

indien dit nationale constructienormen zijn, als een voorwaarde om zijn havens aan te lopen (cf. Oil Pollution Act 1990 in de V.S.). Ten aanzien van schepen die zich in de territoriale zee begeven naar de interne wateren van een kuststaat, heeft de kuststaat het recht de noodzakelijke maatregelen te nemen ter voorkoming van iedere schending van de toelatingsvoorwaarden waaraan schepen kunnen worden onderworpen om de interne wateren van de kuststaat te bevaren (art. 16 (2), VTZ). In het Zeerechtverdrag wordt deze bepaling overgenomen en wordt de bevoegdheid van de kuststaat uitgebreid tot schepen die zich begeven naar haveninstallaties buiten de interne wateren (art. 25 (2), Zeerechtverdrag). Artikel 25 (2) in samenhang met artikel 21 (2) impliceert echter dat kuststaten ten aanzien van vreemde schepen geen unilaterale ontwerp-, constructie-, uitrustings- of bemanningsvoorwaarden kunnen afdwingen in de territoriale zee⁴⁵³, aangezien de unilaterale wetgeving in de territoriale zee op zich een schending is van art. 21 (2) Zeerechtverdrag. Dit betekent dat de IMO-uitrustingsnormen voor de kuststaat de maximaal te hanteren normen zijn ten aanzien van vreemde schepen, die in de praktijk worden afgedwongen bij schepen op het ogenblik dat ze vrijwillig in de haven van de kuststaat verblijven.

2.2.4. De aansluitende zone

De aansluitende zone⁴⁵⁴ is een zeestreek die grenst aan de territoriale zee en waarin de kuststaat welomschreven en beperkte bevoegdheden kan uitoefenen. Deze bevoegdheden van de kuststaat zijn toezichtsbevoegdheden ten einde: a) te voorkomen dat inbreuk wordt gepleegd op de wetten en de voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid die van toepassing zijn op het territorium en de territoriale zee; b) een binnen zijn territorium of territoriale zee gemaakte inbreuk op bovenvermelde wetten en voorschriften te bestraffen (art. 24 VTZ; art. 33 Zeerechtverdrag). Het Zeerechtverdrag wijkt af van het Verdrag betreffende de territoriale zee. In dit laatste verdrag behoort de aansluitende zone tot de volle zee, aansluitend op de territoriale zee en mag de breedte vanaf de basislijn gemeten niet meer dan 12 zeemijl bedragen. Deze 12 mijl is een maximum afstand, waardoor staten die reeds een territoriale zee van 12 zeemijl of meer opeisten, geen rechten kunnen laten gelden op een aansluitende zone. In het Zeerechtverdrag behoort de aansluitende zone tot de zeestreek aansluitend op de territoriale zee en kan de breedte zich uitstrekken tot 24 zeemijl gemeten vanaf de basislijn. Een kuststaat kan bijgevolg een territoriale zee van maximum 12 zeemijl en een aansluitende zone in dit geval van nog eens 12 zeemijl instellen.

Frankrijk is de enige Noordzeestaat die expliciet een nieuwe aangrenzende zone heeft afgekondigd die zich uitstrekt tussen de 12 en 24 zeemijl vanaf de basislijn, maar beperkt is tot de

⁴⁵³ Contra SOMERS voor wie art. 25 (2) impliceert dat "de kuststaat aan schepen die niet beantwoorden aan de gestelde eisen toepasselijk op de interne wateren (bv. inzake verontreinigingspreventie, bemanning en uitrusting), de doorvaart door de territoriale wateren kan beletten of deze eventueel uit de territoriale wateren verwijderen": SOMERS, o.c., 83 (1990).

⁴⁵⁴ Zie ODA, SH., 'The Concept of the Contiguous Zone', 11 ICLQ 131-153 (1962); LOWE, A.V., 'The Development of the Concept of the Contiguous Zone', 52 BYIL 109-169 (1981); PAZARCI, H., 'Le concept de zone contiguë dans la Convention sur le droit de la mer', 18 BTIR 249-271 (1984-1985); KNIGHT, H. en CHIU, H., o.c., 304-314.

douanereglementering⁴⁵⁵. Denemarken en Noorwegen hebben een aansluitende zone die veeleer als douanezone wordt beschouwd. België, Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland en Zweden hebben geen aansluitende zone. België heeft een douanezone van 10 km in zee⁴⁵⁶, die echter *de jure* is opgeslorpt door de uitbreiding van de territoriale zee van 3 naar 12 zeemijl.

2.2.5. De exclusieve economische zone

De exclusieve economische zone⁴⁵⁷ is een functionele mariene zone onmiddellijk aansluitend aan de territoriale zee waar de kuststaat welbepaalde soevereine economische rechten bezit, alsmede een daaraan complementaire rechtsbevoegdheid en waar ook aan de internationale gemeenschap rechten en plichten worden toegekend. Het concept wordt in het Zeerechtverdrag van 1982 uitdrukkelijk bevestigd. In de exclusieve economische zone bezit de kuststaat luidens artikel 56 Zeerechtverdrag: a) soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen, levende⁴⁵⁸ en niet-levende, van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en zijn ondergrond, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden; b) rechtsmacht in overeenstemming met het Zeerechtverdrag ten aanzien van: (i) de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen (art. 60 Zeerechtverdrag); (ii) het mariene wetenschappelijk onderzoek; (iii) de bescherming en het behoud van het mariene milieu (art. 61-68 Zeerechtverdrag inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu). Verontreinigingsinbreuken en visserij-inbreuken in de exclusieve economische zone mogen niet worden bestraft door gevangenneming (art. 230 en 73 (3), Zeerechtverdrag).

In de exclusieve economische zone genieten alle staten - kuststaten en kustloze staten - van de vrijheid van scheepvaart, overvlucht en het leggen van kabels en pijpleidingen. Daarenboven genieten zij van elk ander rechtmatig gebruik van de zee samenhangend met deze vrijheden (art. 58 Zeerechtverdrag). Deze vrijheden zijn niet absoluut van aard, maar worden beperkt door de verdragen over de volle zee en het continentaal plateau, alsook door het Zeerechtverdrag zelf. In het Zeerechtverdrag worden beperkingen voorzien, met name voor de bescherming van de exploitatie- en exploratierechten van de kuststaat (veiligheidszones, visserijbescherming, vervuiling en wetenschappelijk onderzoek). Regelingen met betrekking tot het

⁴⁵⁵ Wet 87-1157 van 31 december 1987, JO, 5 januari 1988, 159; 12 LSB 13 (1988).

⁴⁵⁶ SOMERS, E., o.c., 102.

⁴⁵⁷ Zie uitgebreid bij: GUNDLING, L., Die 200 Seemeilen-Wirtschaftzone, Berlin, Springer-Verlag, 1983; SMITH, R.W., Exclusive Economic Zone Claims. An Analysis and Primary Documents, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986; Society for Underwater Technology, Exclusive Economic Zones. Resources, Opportunities and the Legal Regime, London, Graham Trotman Ltd., 1986; VICUNA, O.F., 'La zone économique exclusive: régime et nature juridique dans le droit international', 199 RCADI 9-170 (1986/IV); ATTARD, D., The Exclusive Economic Zone in International Law, Oxford, Clarendon Press, 1987; KWIATKOWSKA, B., The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989; VICUNA, F.O., The Exclusive Economic Zone. Regime and Legal Nature under International Law, Cambridge, University Press, 1989; KNIGHT, H. en CHIU, H., 453-496.

⁴⁵⁸ Zie uitgebreid DAHMANI, M., The Fisheries Regime of the Exclusive Economic Zone, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987.

leggen van kabels en pijpleidingen zijn opgenomen in het Verdrag over de volle zee (artt. 26-29, VVZ), over het continentaal plateau (art. 4, VCP) en het Zeerechtverdrag (art. 79).

De breedte van de exclusieve economische zone mag niet meer dan 200 zeemijl bedragen, te rekenen vanaf de basislijn (art. 57 Zeerechtverdrag)⁴⁵⁹. In navolging op de arresten van het Internationaal Gerechtshof⁴⁶⁰ kan het afkondigen of instellen van een exclusieve economische zone worden beschouwd als "een internationale gewoonte, als blijk van een als recht aanvaarde algemene praktijk"⁴⁶¹, bedoeld in artikel 38 (1)(b) van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof. De Algemene Vergadering van de IMO stelde dat het Zeerechtverdrag, met uitzondering van de bepalingen betreffende de diepzeebodem, wordt aanvaard als behorende tot het internationaal gewoonterecht⁴⁶². De Consultatieve Vergadering van het Verdrag van Londen kwam op haar beurt tot de conclusie dat het Dumpingverdrag van toepassing is in de exclusieve economische zone van de verdragspartijen⁴⁶³. De rechtsmacht van kuststaten in hun EEZ wordt eveneens bevestigd in internationale scheepvaartverdragen. Het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid van de scheepseigenaar voor schade door olieverontreiniging (Aansprakelijkheidsverdrag) van Brussel van 29 november 1969⁴⁶⁴, werd in 1984 geamendeerd door een Protocol waardoor o.m. het toepassingsgebied van het Verdrag wordt uitgebreid tot de exclusieve economische zone van de kuststaten of tot 200 zeemijl, indien de verdragstaat geen exclusieve economische zone heeft afgekondigd (art. 3, Protocol). Het Internationaal Fondsverdrag van Brussel van 18 december 1971⁴⁶⁵, werd eveneens in 1984 geamendeerd door een Protocol, waardoor ook het toepassingsgebied voor de tussenkomst van het Fonds bij schade veroorzaakt door olie afkomstig van olietankschepen wordt uitgebreid naar de exclusieve economische zone of 200 zeemijl, indien de kuststaat geen EEZ heeft afgekondigd⁴⁶⁶.

⁴⁵⁹ Zo hadden medio 1994 reeds meer dan 92 kuststaten een exclusieve economische zone afgekondigd en nog 15 andere een visserijzone van 200 zeemijl: zie 25 LSB, juni 1994, 104-114, 116.

⁴⁶⁰ Tunesië/Libië, I.C.J. Reports, 1982, para. 100, 74; Verenigde Staten/Canada in de Golf van Maine, I.C.J. Reports, 1984, para. 94, 294; Libië/Malta, I.C.J. Reports, 1985, para. 34, 33.

⁴⁶¹ Zie de verwijzingen bij: CHARNEY, J.I., 'The EEZ and Public International Law', 15 ODIL 239 (1985); KWIATKOWSKA, B., o.c., 28 (1989): cf. SCHACHTE, W.L., 'The Value of the 1982 UN Convention on the Law of the Sea: Preserving Our Freedoms and Protecting the Environment', 23 ODIL 66 (1992).

⁴⁶² Zie § 1.3.7., Resolutie A.720(17) "Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Areas", 6 november 1991.

⁴⁶³ LDC 11/14 van 8 november 1988, meer bijzonder voor wat artikel VII (c) van het Dumpingverdrag betreft, waar iedere verdragspartij de voor de uitvoering van het Verdrag vereiste maatregelen moet toepassen op alle schepen, luchtvaartuigen en vaste en drijvende platformen die onder haar rechtsmacht vallen en waarvan mag worden aangenomen dat zij stortingsactiviteiten verrichten.

⁴⁶⁴ Belgische goedkeuringswet van 20 juli 1976, B.S., 13 april 1977.

⁴⁶⁵ Belgische goedkeuringswet van 6 augustus 1993, B.S., 5 november 1993.

⁴⁶⁶ Protocol van 25 mei 84. Tekst in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW, The Ratification of Maritime Conventions, Londen, Lloyd's of London Press, 1990, II.7.110.

Staten kunnen unilateraal een exclusieve economische zone afkondigen⁴⁶⁷, zoals bijvoorbeeld het geval is geweest met de Verenigde Staten in 1983⁴⁶⁸. HAKAPAA is de mening toegedaan dat kuststaten zelfs geen exclusieve economische zone hoeven af te kondigen of in te stellen om hun leefmilieubevoegdheden in deze zone uit te oefenen, op voorwaarde dat ze hun intenties kenbaar maken⁴⁶⁹. Het Zeerechtverdrag vereist inderdaad geen uitdrukkelijke afkondiging van een EEZ om in deze zone bepaalde EEZ-bevoegdheden uit te oefenen. De huidige statenpraktijk is echter overwegend gebaseerd op verklaringen of nationale wetgeving waarin de exclusieve economische zone uitdrukkelijk wordt afgekondigd of ingesteld. Vanuit het oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid ten aanzien van zowel de scheepvaart, de visserij en de buurstaten, is dit naar onze mening de beste optie en voor de meeste landen in het kader van de eigen nationale wetgeving zelfs de enige.

Verder bestaan er nog uiteenlopende visies omtrent de exacte draagwijdte van bepaalde aspecten van het EEZ-regime, die al dan niet door het gewoonterecht worden beheerst. Zo heerst er nog onduidelijkheid omtrent het eigenlijke rechtskarakter van de exclusieve economische zone, m.a.w. bestaat er onzekerheid over de titularis van de niet opgesomde of omschreven bevoegdheden⁴⁷⁰. Het antwoord op deze vraag verschilt naargelang men deze zone een specifiek statuut toebedenkt, of men de zone beschouwt als deel uitmakend van de volle zee. In dit laatste geval komen de residuele rechten toe aan de internationale gemeenschap. In het Zeerechtverdrag heeft men zonder twijfel geopteerd voor het eigen *sui generis*-karakter van de exclusieve economische zone⁴⁷¹. Het gaat hier om een zone waarover de kuststaat een "economische soevereiniteit" bezit en die niet tot de volle zee (art. 86 Zeerechtverdrag)⁴⁷² of

⁴⁶⁷ Cf. KINDT, W.J., *o.c.*, 256-272.

⁴⁶⁸ Proclamation 5030, 10 March 1983 by the President of the United States of America. Tekst in UN, The Law of the Sea. National Legislation on the Exclusive Economic Zone, the Economic Zone and the Exclusive Fishery Zone, New York, UN, 1986, 329-330.

⁴⁶⁹ HAKAPAA, K., *o.c.*, 240 (1981), die zich daarvoor steunt op een verklaring van Zweden uit 1979, terwijl Zweden in 1992 een exclusieve economische zone bij wet heeft ingesteld.

⁴⁷⁰ Zie MOLODTSOV, S., 'The Exclusive Economic Zone: Legal Status and Regime of Navigation', 6 Ocean Yearbook 203-216 (1986); KWIATKOWSKA, B., *o.c.*, 231-233 (1989); VICUNA, O.F., *o.c.*, 234-252 (1989); zie ook het Jeannette Diana dispuut tussen de Verenigde Staten en de Solomoneilanden, omdat deze laatste een onder Amerikaanse vlag varende vissersschip hebben opgebracht en de kapitein en de eigenaar hebben veroordeeld wegens het zonder vergunning vissen op tonijn in de exclusieve economische zone van de Solomoneilanden. Het vissersschip en zijn toebehoren werden verbeurd verklaard, waarna de V.S. een invoerverbod oplegden op alle visproducten afkomstig van de Solomoneilanden. Volgens de V.S. behoort het vissen op migrerende vissoorten tot de belangen van alle staten en niet enkel de kuststaten: cf. commentaar bij NADELSON, R., 'The Exclusive Economic Zone. State Claims and the Los Convention', 16 MP 463-466, 480-483 (1992).

⁴⁷¹ "The exclusive economic zone is subject to a 'specific régime'. The régime is specific in the sense that the legal régime of the exclusive economic zone is different from both the territorial sea and the high seas. It is a zone which partakes of some of the characteristics of both régimes but belongs to neither": United Nations, The Law of the Sea. National Legislation on the Exclusive Economic Zone, the Economic Zone and the Exclusive Fishery Zone, UN, New York, 1986, iv.

⁴⁷² Art. 86 in Deel VII Volle Zee, Zeerechtverdrag: "De bepalingen van dit Deel zijn van toepassing op alle delen van de zee die niet zijn begrepen in de exclusieve economische zone, in de territoriale zee of in de interne wateren van een Staat, of in de archipelwateren van een archipelstaat. Dit artikel laat de vrijheden die alle

de territoriale zee (art. 55 Zeerechtverdrag)⁴⁷³ behoort⁴⁷⁴. De residuaire rechten worden niet formeel toegewezen en eventuele geschillen hierover dienen te worden opgelost aan de hand van de billijkheid, in het licht van alle relevante omstandigheden en met inachtneming van de belangen van de betrokken partijen (art. 59 Zeerechtverdrag)⁴⁷⁵.

De mogelijkheid tot afkondiging van exclusieve economische zones door alle kuststaten betekent een uitbreiding van de rechtsbevoegdheid van kuststaten met meer dan 31,9 miljoen vierkante mijl of ongeveer 30% van de mariene oppervlakte op aarde. Een dergelijke uitbreiding van rechtsmacht bevat ongetwijfeld veel conflictpotentieel, temeer daar het regime van de exclusieve economische zone minder duidelijk is dan het regime van de territoriale zee en de volle zee door het *sui generis*-karakter ervan en de korte tijdspanne waarbinnen deze bevoegdheidsuitbreidingen zich manifesteren. Dit komt tot uiting in de statenpraktijk, waarbij claims van de kuststaten in belangrijke mate kunnen afwijken van het Zeerechtverdrag⁴⁷⁶.

In de Noordzee hebben tot nu toe slechts vier kuststaten (Duitsland, Frankrijk, Noorwegen en Zweden) expliciet een exclusieve economische zone afgekondigd. In 1976 hebben zowel Frankrijk⁴⁷⁷ als Noorwegen⁴⁷⁸ een economische zone afgekondigd, die hoewel niet formeel

Staten overeenkomstig artikel 58 genieten in de exclusieve economische zone onverlet".

⁴⁷³ Art. 55 Zeerechtverdrag: "De exclusieve economische zone is een gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee en bezit de specifieke juridische status, ingesteld in dit Deel, ingevolge welke de rechten en rechtsmacht van de kuststaat en de rechten en vrijheden van andere Staten worden geregeld bij de desbetreffende bepalingen van dit Verdrag".

⁴⁷⁴ Zie DUPUY, R.J., 'La mer sous compétence nationale', in Traité du Nouveau Droit de la Mer, DUPUY, R.J. en VIGNES, D. (Eds.), 245-256.

⁴⁷⁵ CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., o.c., 136; SOMERS, E., o.c., 126.

⁴⁷⁶ NADELSON komt tot vier groepen van afwijkingen. Ten eerste zijn er de gevallen waarbij de rechtsmacht van staten die door het Zeerechtverdrag voorgeschreven rechtsmacht overstijgt. Verontreinigingsinbreuken en visserij-inbreuken in de exclusieve economische zone mogen niet bestraft worden door gevangenneming (art. 230 en 73 (3), Zeerechtverdrag). Niettemin zijn er 40 landen waarbij de nationale wetgeving voorziet dat verontreinigingsinbreuken kunnen bestraft worden met gevangenneming (hierbij zijn vijf Noordzeelanden inbegrepen: Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland en Noorwegen). Een tweede groep staten hebben geen exclusieve economische zone afgekondigd, maar wel een visserijzone. De verdragsbepalingen van het Zeerechtverdrag kunnen worden geschonden indien deze staten hun visserijzone beschouwen als een exclusieve economische zone, zonder deze als dusdanig af te kondigen of indien deze staten in hun visserijzone rechtsmacht uitoefenen die verder gaat dan wat in een exclusieve economische zone is toegelaten. Een derde groep van staten hebben hun territoriale zee uitgebreid tot 200 zeemijl, waarbij ze in de exclusieve economische zone bevoegdheden kunnen uitoefenen die voorbehouden zijn tot het territoriale zeeregime. Een vierde conflictgebied betreft het uitoefenen van veiligheids- en politimaatregelen in de exclusieve economische zone, die verdergaan dan de voorziene economische en leefmilieubevoegdheden uit het Zeerechtverdrag: NADELSON, R., l.c., 466-476 (1992).

⁴⁷⁷ Wet no. 76-655 van 16 juli 1976 en Decreet no. 77-130 van 11 februari 1977, gewijzigd door de Wet no. 86.826 van 11 juli 1986, JO, 12 juli 1986, 8702) betreffende het wetenschappelijk onderzoek in de Franse economische zone: tekst in LXXX RGDIP 1226 (1976); United Nations, The Law of the Sea. National Legislation on the Exclusive Economic Zone, the Economic Zone and the Exclusive Fishery Zone, UN, New York, 1986, 101-103; XXXII AFDI 1011 (1986); commentaar bij de Franse Wet van 1976: DE LA-CHARRIERE, G., 'La zone économique Française de 200 miles', XXII AFDI 614 (1976).

"exclusief" wordt genoemd, toch als exclusieve economische zone wordt beschouwd⁴⁷⁹ en initieel de bescherming van de nationale visserijbelangen beoogde. Op 1 januari 1993 werd de Zweedse wet op de exclusieve economische zone van kracht⁴⁸⁰. Op 8 december 1994 heeft ook Duitsland een exclusieve economische zone afgekondigd, die van kracht is sedert 1 januari 1995⁴⁸¹. De instelling van een Belgische en Nederlandse exclusieve economische zone is gekoppeld aan de overeenkomst over de afbakening van de andere mariene zones (territoriale zee en continentaal plateau) tussen beide landen. Internationaalrechtelijk bestaat *de jure* geen enkele verplichting om het afkondigen van een exclusieve economische zone te koppelen aan delimitatie-overeenkomsten met de buurlanden en kan de delimitatie achteraf worden geregeld.

Nederland overweegt reeds sedert 1989 om een exclusieve economische zone in te stellen⁴⁸². De Nederlandse overheid heeft hieromtrent de andere Noordzeestaten geraadpleegd in het kader van de voorbereidingen voor de Ministeriële Verklaring bij de Derde Internationale Conferentie over de bescherming van de Noordzee (1990). In deze verklaring heeft Nederland aanvaard om de coördinatie op zich te nemen van de acties die tot doel hebben de rechtsmacht van de kuststaten te vergroten, met inbegrip van de mogelijkheid om exclusieve economische zones in te stellen in de gebieden van de Noordzee waar deze nog niet bestaan⁴⁸³. Nederland is er terecht van overtuigd dat het unilateraal afkondigen van een exclusieve economische zone niet noodzakelijk aanleiding geeft tot een betere naleving en afdwinging van de MARPOL-verplichtingen indien de Noordzeelanden niet samenwerken om gegevens uit te wisselen, het vervolgingsbeleid op elkaar afstemmen en samenwerken bij de inspectieprocedures. Op dit initiatief zijn verschillende coördinatievergaderingen gevolgd met vertegenwoordigers van de Noordzeelanden⁴⁸⁴. Op het belang van het instellen van een exclusieve economische zone voor een betere bescherming van het mariene leefmilieu wordt trouwens ook gewezen in Agenda 21

⁴⁷⁸ Wet no. 91 van 17 december 1976 en Koninklijk Decreet van 17 december 1976. Tekst in: United Nations, The Law of the Sea. National Legislation on the Exclusive Economic Zone, the Economic Zone and the Exclusive Fishery Zone, UN, New York, 1986, 229-232.

⁴⁷⁹ Zie 23 LSB 70 en 73 (1993).

⁴⁸⁰ Act on Sweden's economic zone, 3 December 1992; tekst in 23 LSB 24 (1993); New Directions in the Law of the Sea, VII.4(b1) (1995); MAHMOUDI, S., 'Sweden's Economic Zone Act', 8 TIJMCL 524-529 (1993); zie ook IJLSTRA, T., 'North Sea Pollution. Vessel-source pollution, environmental management and the establishment of EEZ's', 17 MP 131 (1993).

⁴⁸¹ Zie WERBKE, A., 'Germany's Proclamation of an Exclusive Economic Zone', 11 IJMCL 79-86 (1996).

⁴⁸² IJLSTRA, T. en YMKERS, P., 'The Netherlands and the Establishment of the Exclusive Economic Zone', 4 IJECL 224 (1989).

⁴⁸³ Zie punt 36 van de Ministeriële Verklaring van de Derde Noordzeeconferentie, Den Haag, 7-8 maart 1990; zie voor verdere ontwikkelingen: IJLSTRA, T., 'Development of Resource Jurisdiction in the EC's Regional Seas: National EEZ Policies of EC Member States in the Northern Atlantic, the Mediterranean and the Baltic Sea', 23 ODIL 172-175 (1992); zie ook FREESTONE, D., 'Some Implications of the Establishment of Exclusive Economic Zones by E.C. Member States', 23 ODIL 97 (1993).

⁴⁸⁴ Zie voor meer details: IJLSTRA, T., l.c. 172-175 (1992); IJLSTRA, T., 'North Sea pollution. Vessel-source pollution, environmental management and the establishment of EEZs', 17 MP 130 (1993).

van de Conferentie voor Leefmilieu en Ontwikkeling (UNCED), aangenomen te Rio op 14 juni 1992. Een exclusieve economische zone is van belang voor een geïntegreerd beheer en een duurzame ontwikkeling van de kust en mariene gebieden⁴⁸⁵, alsook voor het duurzaam gebruik en behoud van de mariene rijkdommen⁴⁸⁶. De intentie om via een gecoördineerde actie de rechtsmacht van de kuststaten in de Noordzee uit te breiden, waaronder de mogelijkheid tot het instellen van exclusieve economische zones werd nogmaals bevestigd in een Ministeriële Verklaring afgelegd te Parijs in 1992⁴⁸⁷. In deze Verklaring gaan de ministers er mee akkoord dat een verhoogde jurisdictie door de kuststaten in de Noordzee een betere bescherming biedt tegen verontreiniging van het mariene milieu door de scheepvaart⁴⁸⁸. Een verhoogde jurisdictie slaat zowel op een geografische uitbreiding van de rechtsmacht tot maximum 200 zeemijl (EEZ), als op een uitbreiding van de mogelijkheid om internationaal aanvaarde regels en normen ter voorkoming, vermindering en controle van verontreiniging af te dwingen (§ 1, Verklaring van Parijs (1992)). De jurisdictie kan ook worden uitgebreid door gebruik te maken van het universaliteitsprincipe bij de havenstaatcontroles voor lozingsovertredingen begaan in de volle zee (art. 218 (1), Zeerechtverdrag), zoals in Groot-Brittannië mogelijk is⁴⁸⁹. Sedert de Verklaring van Parijs van september 1992 hielden de Noordzeelanden enkele bijeenkomsten in de EEZ Task Force, met de bedoeling de EEZ initiatieven te coördineren. Op de inter-ministeriële bijeenkomst in Kopenhagen op 7-8 december 1993, wordt het belang van de uitbreiding van de jurisdictie benadrukt (art. 220, Zeerechtverdrag, maar ook de universele havenstaatcontrole in art. 218)⁴⁹⁰, om tenslotte in de Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring van juni 1995 te worden herhaald. De ministers komen overeen ("AGREE"): ... *ii) to cooperate in exercising flag state, port state and coastal state powers of enforcement in the Exclusive Economic Zones or equivalent maritime areas aiming inter alia at facilitating the enforcement and prosecution of offenders of MARPOL 73/78*⁴⁹¹. Uit de Verklaring blijkt eens

⁴⁸⁵ Zie 17.3, AGENDA 21 in ROBINSON, N.A. (Ed.), AGENDA 21: Earth's Action Plan, New York, Oceana Publications, 1993, 308, verder afgekort als AGENDA 21.

⁴⁸⁶ Zie o.m. 17.69, 17.70, 17.77, AGENDA 21.

⁴⁸⁷ Declaration on the Coordinated Extension of the Jurisdiction in the North Sea, Paris, 22 September 1992: 23 LSB 65 (1993); zie ook tekst en commentaar: IJLSTRA, T., l.c., 130-135 (1993).

⁴⁸⁸ Het afkondigen van exclusieve economische zones in de Noordzee biedt de kuststaten de mogelijkheid om wetten en regelgeving aan te nemen waardoor verontreiniging door de scheepvaart beter en meer effectief kan worden afgedwongen, meer in het bijzonder ten aanzien van schepen die worden verdacht van inbreuken tegen het MARPOL Verdrag: cf. §§ 2 en 4, Verklaring (1992).

⁴⁸⁹ De Britse Prevention of Pollution Act van 1971 verbood de lozing van bepaalde oliesoorten buiten de territoriale zee maar impliceerde geen optreden tegen schepen op zee bij overtredingen voorbij de territoriale zee: Section 1 (2) Prevention of Oil Pollution Act 1971, tekst in 11 ILM 849 (1971) en in BATES, J.H., l.c., 199: luidens Sect. 1 (2)(e) Magistrates' Courts Acts 1980 laat het Hof toe boetes op te leggen voor overtredingen begaan buiten Engeland en Wales "*if a magistrates' court for the area would have jurisdiction to try the offence if the offender were before it*": BATES, J.H., o.c., 22.

⁴⁹⁰ Tekst in New Directions of the Law of the Sea, North Sea, VIII.11(b2) (1995); zie commentaar en tekst: IJLSTRA, T., 'The 1993 Copenhagen Intermediate Ministerial Meeting: North Sea Co-operation at a Turning Point', 9 TJMCL 173 e.v. (1994).

⁴⁹¹ Punt 42 (ii), Vierde Noordzeeverklaring (1995); zie ook punt 43 van de Verklaring en punt 6.1., Bijlage 3 van de Verklaring.

te meer dat een uitbreiding van de jurisdictie van staten voorbij de territoriale zee, niet afhankelijk is van het uitdrukkelijk instellen van een EEZ. Deze bevoegdheden kunnen bv. ook worden uitgeoefend in gelijkaardige maritieme gebieden, zoals een visserijzone of een economische zone tot 200 zeemijl of de wateren boven het continentaal plateau. De rechtsbasis voor een verhoogde jurisdictie verschilt bijgevolg van staat tot staat, afhankelijk van de interne rechtsorde.

Groot-Brittannië heeft in de "Merchant Shipping (Salvage and Pollution) Act 1994" de rechtsbasis gelegd om de Britse jurisdictie uit te breiden in overeenstemming met de Verklaring van Den Haag en Parijs. De Wet voorziet in de mogelijkheid om regelgeving uit te vaardigen met de bedoeling de bepalingen uit het Zeerechtverdrag met betrekking tot de bescherming en het behoud van het mariene milieu tegen verontreiniging door de scheepvaart ten uitvoer te leggen in het watergedeelte boven het Britse continentaal plateau⁴⁹². De Wet voorziet geen uitdrukkelijke afkondiging van een EEZ. Frankrijk beschikte reeds over een economische zone van 200 zeemijl. Inbreuken op MARPOL 73/78 in de economische zone vallen onder het Franse strafrecht⁴⁹³. Door een wet van 5 juli 1983 zijn olielozingen (Bijlage I, MARPOL), begaan door vreemde schepen in de Franse territoriale zee en economische zone strafbaar voor Franse rechtbanken⁴⁹⁴. Deze wet werd in 1990 uitgebreid tot de lozingen van stoffen uit Bijlage II, MARPOL⁴⁹⁵. Frankrijk heeft op 15 juli 1994 tevens een nieuwe wet aangenomen met betrekking tot de controle in de Franse mariene zones⁴⁹⁶. De Wet is van toepassing op vreemde schepen, met uitsluiting van oorlogsschepen en niet-commerciële staatschepen, "*dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française, ainsi qu'en haute mer conformément au droit international*" (art. 2). De Wet biedt commandanten van Franse overheidsschepen een nationale rechtsbasis aan bij het onderzoeken van overtredingen op zee begaan door vreemde schepen in de territoriale zee en de economische zone, volgens de procedures van artikelen 220 en 226 Zeerechtverdrag.

⁴⁹² Cf. Sect. 20, Merchant Shipping Act 1979, geamendeerd door de Merchant Shipping Act (Salvage and Pollution) Act 1994 (21 July 1994): "(1) Her Majesty may by Order in Council make such provisions as She considers appropriate for the purpose of giving effect to any provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (Cmd 8941) for the protection and preservation of the marine environment from pollution by matter from ships. (2) Without prejudice to the generality of subsection (1) of this section, an Order under that subsection may in particular include provision - ... (b) specifying areas of sea above any of the areas designated under section 1 (7) of the Continental Shelf Act 1964 as waters within the jurisdiction and rights of the United Kingdom are exercisable in accordance with Part XII of that Convention for the protection and preservation of the marine environment", in *New Directions in the Law of the Sea*, North Sea, VIII.11-(b1) (1995).

⁴⁹³ *NSC Progress Report 1995*, 149.

⁴⁹⁴ Artikel 7, Loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures, *JO* 6 juillet 1983, 2066; *Daloz* 338 (1983); zie commentaar: REMOND-GOUILLOUD, M., 'Anatomie d'un monstre marin: la loi du 5 juillet 1983 réprimant la pollution des mers par hydrocarbures', *DMF* 703-714 (1983).

⁴⁹⁵ Loi n° 90-444 du 31 mai 1990, Modifiant et complétant la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures, *JO* 1 juin 1990, 6495; 24 *Daloz* 248 (1990).

⁴⁹⁶ Loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 Relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer, *JO*, 16 juillet 1994; *Daloz* 375 (1994).

De Belgische MARPOL-uitvoeringswet is in 1995 door het Parlement goedgekeurd⁴⁹⁷, waardoor er een wetgevende basis is gelegd om het MARPOL-Verdrag uit te voeren en de verdragsovertredingen door schepen op een passende wijze strafbaar te stellen. Alle artikelen waarin het optreden van België ten aanzien van vreemde schepen was beperkt tot de Belgische territoriale zee, werden uitgebreid met de mogelijkheid om op te treden tegen schepen die een vreemde vlag voeren, "*gedurende de periode dat deze zich onder jurisdictie van België bevinden, overeenkomstig het internationaal recht*" (art. 5) of "*in een (andere) maritieme zone waarin België jurisdictie kan uitoefenen overeenkomstig het internationaal recht*" (artt. 11, 16, 18, 28, 35)⁴⁹⁸. De wet laat toe op te treden tegen vreemde schepen in de exclusieve economische zone vanaf het ogenblik deze zone door België wordt afgekondigd of is ingesteld. "*Overeenkomstig het internationaal recht*" slaat zowel op de huidige *status questionis* van het recht terzake, als op het toekomstige internationaal recht, maar vooral op de relevante bepalingen uit het Zeerechtverdrag van 1982. De Wet anticipeert bijgevolg op een soepele wijze elke verdere evolutie. Vreemde schepen mogen geen schadelijke stoffen lozen in overtreding op het MARPOL-Verdrag binnen de jurisdictie van België, met name in de interne wateren en territoriale zee, maar ook in de later in te stellen exclusieve economische zone (cf. art. 5). Lozingsovertredingen zullen in de toekomstige exclusieve economische zone met dezelfde boetes worden bestraft als deze in de territoriale zee of in de interne wateren⁴⁹⁹. Artikel 11 verplicht elk schip onder Belgische jurisdictie (Belgische vlag, vreemd schip in de Belgische territoriale zee of latere EEZ) om elke lozing aan de Belgische overheid te melden. De artikelen 14, 15 en 18 van de Wet bieden in geval van MARPOL- verdragsschendingen (art. 16 en 18) een rechtsbasis voor onderzoeksdaden aan boord van schepen in de Belgische territoriale zee en in de toekomstige exclusieve economische zone⁵⁰⁰.

⁴⁹⁷ Wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen, B.S., 27 juni 1995.

⁴⁹⁸ Cf. motivatie: Kamer, amendementen nr. 1387/2 van 17 januari 1995; verslag nr. 1387/3 van 27 januari 1995; goedkeuring tekst Verenigde Commissies voor de Volksgezondheid en het Leefmilieu en voor de Infrastructuur, nr. 1387/4 van 27 januari 1995.

⁴⁹⁹ De boetes kunnen variëren van minimum 500.000 tot maximum 1 miljoen frank (x 200), te verdubbelen indien de overtreding tussen zonsondergang en zonsopgang plaatsgreep, met nog een mogelijke verdubbeling ingeval van herhaling binnen de drie jaar na de veroordeling (art. 29).

⁵⁰⁰ Indien de kapitein hierbij niet meewerkt, door bv. het olie- of ladingjournaal niet ter inzage te willen geven of geen monsternames tot staving van de lozingsovertreding te laten nemen (art. 14) of geen toegang tot het schip te verlenen (art. 15) aan de waterschouten, ambtenaren van de zeevaartinspectie of agenten van de zeevaartpolitie, kan de kapitein hiervoor een geldboete oplopen tussen de 10.000 en 25.000 frank (x 200) of indien het een officier betreft een geldboete tussen de 2.000 en 10.000 frank (x 200) (art. 29); zie bv. ook art. 7 van de Franse wet van 15 juli 1994 waarbij een kapitein van een schip of een andere commandant weigert de identiteit van het schip of de nationaliteit te kennen te geven, een bezoek aan boord van het schip weigert of zijn koers wijzigt, kan worden bestraft met een geldboete van maximaal 1 miljoen Franse franc, Dalloz 375 e.v. (1994).

2.2.6. Het continentaal plateau

Het continentaal plateau⁵⁰¹ is het gedeelte van de zeebodem, dat zich uitstrekt buiten de territoriale zee van een kuststaat en waarbij de daling van de bodem nog geen plotseling en sterk toenemend karakter vertoont. Het continentaal plateau dient vanaf de kustvlakte de zeewaarts gelegen natuurlijke voortzetting van de continentale landmassa te zijn.

De breedte van het continentaal plateau wordt in het VCP omschreven als de bodem en ondergrond van de zee, die zich uitstrekt buiten de territoriale zee tot op het punt waar de diepte van de bovenliggende wateren 200 meter bedraagt of tot waar de diepte van de bovenliggende wateren de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van die gebieden mogelijk maakt (art. 1 (a) VCP). De breedte van het continentaal plateau in het Zeerechtverdrag is een vrij omvangrijke compromistekst geworden, waarbij wordt afgestapt van het loutere geologische concept. Luidens artikel 76 van dit Verdrag omvat het continentaal plateau van een kuststaat de zeebodem en ondergrond van de onder water gelegen gebieden die zich buiten zijn territoriale zee uitstrekken door de natuurlijke voortzetting van zijn landterritorium tot de buitenste grens van de continentale rand, of tot een afstand van 200 zeemijl van de basislijnen wanneer de buitenste grens van de continentale rand zich niet tot die afstand uitstrekt⁵⁰². De bodem en de ondergrond voorbij de continentale rand tot 200 zeemijl behoort duidelijk tot het continentaal plateau en is niet de bodem van de exclusieve economische zone, waardoor het rechtsregime van het continentaal plateau voorbij de 200 zeemijl kan worden gevestigd. Indien de continentale rand zich niet uitstrekt voorbij de 200-mijlsgrens, blijft de uiterste zeewaartse begrenzing op 200 zeemijl te rekenen vanaf de basislijn. Indien de continentale rand zich verder uitstrekt dan 200 zeemijl zullen vaste punten de lijn bepalen van de buitengrenzen, zonder ofwel verder te liggen dan 350 zeemijl van de basislijnen, ofwel niet verder te liggen dan 100 zeemijl voorbij de 2.500 meter isobaar (= de lijn die diepten van 2500 meter verbindt)⁵⁰³. In de Noordzee beschikt geen enkele kuststaat over een continentaal plateau ten belope van het maximale afstandscriterium van 200 zeemijl.

Op het continentaal plateau beschikt de kuststaat over inherente, exclusieve en soevereine rechten, beperkt tot de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen (minerale en sedentaire)⁵⁰⁴. Scheepswrakken en hun ladingen zijn geen natuurlijke rijkdommen en maken

⁵⁰¹ Zie bv. MAROTTA RANGEL, V., 'Le Plateau continental dans la Convention de 1982 sur le droit de la mer', 194 *RCADI* Vol. V, 269-428 (1985); PULVENIS, J., 'Le plateau continental. Définition et régime des ressources', in *Traité du nouveau droit de la mer*, DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), 275-336; KNIGHT, H. en CHIU, H., *o.c.*, 399-451.

⁵⁰² Zie commentaar bij: HUTCHINSON, D.N., 'The Seaward Limit to Continental Shelf Jurisdiction in Customary Law', 56 *BYIL* 111-188 (1985); MCMILLAN, D.J., 'The Extent of the Continental Shelf. Factors Effecting the Accuracy of a Continental Margin Boundary', 9 *MP* 148-156 (1985).

⁵⁰³ Zie de diverse toepassingen van Art. 76 schematisch voorgesteld bij: LAUGHTON, A.S., *o.c.*, 77; zie de statenpraktijk: 25 *LSB* juni 1994, 104-114, 117; geactualiseerd met cijfers uit LEVY, J.-P., *l.c.*, 29.

⁵⁰⁴ Art. 2 (4) VCP; art. 77 (4) Zeerechtverdrag: "De natuurlijke rijkdommen bestaan uit de minerale en niet-levende rijkdommen van de zeebodem en de ondergrond, alsmede uit levende organismen die tot de sedentaire soorten behoren, dat wil zeggen organismen die ten tijde dat ze geoogst kunnen worden, hetzij zich onbeweeglijk op of onder de zeebodem bevinden, hetzij zich niet kunnen verplaatsen dan in voortdurend fysiek contact met de zeebodem of de ondergrond".

niet het voorwerp uit van exclusieve bevoegdheid van de kuststaat. De soevereine rechten van de kuststaat zijn inherent en niet afhankelijk van een of andere vorm van occupatie of van een uitdrukkelijke verklaring⁵⁰⁵. Deze rechten zijn ook exclusief, in de zin dat zonder de uitdrukkelijke toestemming van de kuststaat niemand tot exploratie en exploitatie mag overgaan (art. 2 VCP; art. 77 Zeerechtverdrag). De soevereine rechten over het continentaal plat strekken zich niet uit over de watermassa en alles wat zich in die watermassa verplaatst zonder voortdurend contact met de zeebedding of de ondergrond. De wateren boven het continentaal plateau behoren, bij ontstentenis van een exclusieve economische zone, tot de volle zee. De kuststaat mag bij de exploratie en exploitatie van het continentaal plateau geen niet te rechtvaardigen belemmering veroorzaken aan de scheepvaart, de visserij of het instandhouden van de levende rijkdommen, noch het fundamenteel oceanografisch of ander wetenschappelijk onderzoek met het oog op de publicatie van de resultaten belemmeren. Voor ieder wetenschappelijk onderzoek betreffende het continentaal plateau en daar uitgevoerd, is de toestemming vereist van de kuststaat. Niettemin zal de kuststaat zijn toestemming niet weigeren, indien het verzoek gebeurt door een bevoegde instelling met het oog op zuiver wetenschappelijk onderzoek naar de fysische of biologische kenmerken van het continentaal plateau, onder voorbehoud dat de kuststaat indien gewenst, het recht zal hebben om deel te nemen aan of vertegenwoordigd te zijn bij het onderzoek en dat de resultaten in elk geval zullen worden gepubliceerd (art. 5 (1)(8) VCP). De voornaamste beperking voor de kuststaat bestaat erin dat installaties of andere inrichtingen niet mogen worden opgericht indien hierdoor een belemmering kan ontstaan voor het gebruik van erkende scheepvaartroutes, die van wezenlijk belang zijn voor de internationale scheepvaart (art. 5 (6) VCP). Omtrent de verwijdering van de offshore installaties na het einde van de exploitatiemogelijkheden op het continentaal plateau wijkt het Zeerechtverdrag (1982) af van het VCP (1958). Volgens het VCP dienen de verlaten of in onbruik geraakte installaties volledig te worden verwijderd (art. 5 (5) VCP). Volgens het Zeerechtverdrag van 1982 dienen deze installaties niet volledig te worden verwijderd, tenzij ze de veiligheid van de scheepvaart in gevaar brengen en indien bij de verwijdering voldoende rekening wordt gehouden met de visserij, de bescherming van het mariene milieu en de rechten en plichten van andere staten (art. 80 Zeerechtverdrag)⁵⁰⁶.

De kuststaat dient redelijke maatregelen te nemen om bij de uitbating van het continentaal plateau het aanleggen of onderhoud van onderzeese telegraafkabels en pijpleidingen⁵⁰⁷ niet te belemmeren (art. 4 VCP; art. 79 (1)(2) Zeerechtverdrag). Het tracé van de pijpleidingen die op het continentaal plateau worden gelegd, is onderworpen aan de toestemming van de kuststaat. De kuststaat kan wel het leggen van pijpleidingen afhankelijk maken van eventuele maatregelen voor het voorkomen, verminderen of controleren van verontreiniging afkomstig van pijpleidingen (art. 79 (2)(3) Zeerechtverdrag). De Belgische wetgeving bevat geen

⁵⁰⁵ De rechten van de kuststaat bestaan *ipso facto* en *ab initio* krachtens zijn soevereiniteit over het land, hetgeen betekent dat het verkrijgen van deze soevereine rechten niet afhankelijk is van een of andere vorm van occupatie of van een uitdrukkelijke verklaring: North Sea Continental Shelf Case, *I.C.J. Reports*, 1969, 22, par. 19.

⁵⁰⁶ Zie *infra*.

⁵⁰⁷ Zie NELSON, L., 'Câbles et pipelines sous-marins', in *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), 809-818; ROELANDT, M., *La condition juridique des pipelines dans le droit de la mer*, Paris, PUF, 1990, 111-155.

expliciete bepalingen omtrent het leggen van kabels en pijpleidingen op het continentaal plat behoudens de Wet 18 april 1885 die het Internationaal Kabelverdrag van Parijs van 14 maart 1884 goedkeurde⁵⁰⁸ en vooral betrekking heeft op de beschadiging van telegraafkabels in vreedstijd. De aanleg van de Zeepipe-pijpleidingen naar Zeebrugge maken wel het voorwerp uit van een verdrag tussen België en Noorwegen⁵⁰⁹

Van de acht Noordzeelanden hebben België en Duitsland het Verdrag betreffende het continentaal plateau (Genève 1958) niet geratificeerd⁵¹⁰. België heeft het Verdrag niet ondertekend en een eigen wet daaromtrent afgekondigd op 13 juni 1969⁵¹¹, die de meeste bepalingen uit het Verdrag woordelijk overneemt⁵¹². De Wet van 13 juni 1969 over het continentaal plat verandert niets aan de staatsgrenzen noch aan de samenstelling van het grondgebied van het Rijk. Het continentaal plat maakt noch van het grondgebied van het Rijk, noch van het grondgebied van de adjacente provincie, gewest of gemeenten, noch van het Belgisch openbaar domein deel uit⁵¹³. Voor de exploratie en de exploitatie van het Belgisch continentaal plateau is overeenkomstig artikel 3 van de Wet van 13 juni 1969 een concessie vereist⁵¹⁴. De concessievoorwaarden worden bepaald bij Koninklijk Besluit, terwijl het

⁵⁰⁸ B.S., 21 april 1888.

⁵⁰⁹ Cf. het verdrag tussen België en Noorwegen voor de aanleg van de Zeepipe (Sleipner-Zeebrugge) van 14 april 1988 inzake het vervoer per pijpleiding van gas van het Noorse continentaal plat naar het Koninkrijk België, goedgekeurd bij wet van 19 september 1991, B.S., 20 september 1993.

⁵¹⁰ Zie voor de overige Noordzeelanden: United Nations, The Law of the Sea. National Legislation on the Continental Shelf, UN, New York, 1989.

⁵¹¹ Wet op het continentaal plateau van 13 juni 1969, B.S., 8 oktober 1969; zie SOMERS, E., 'Het juridisch statuut van het Belgisch continentaal plat', Water 3-8 (1987); SOMERS, E., o.c., 167-169.

⁵¹² De Belgische regering was van oordeel dat dit verdrag nog een onvolmaakte rechtsconstructie was. Vooral het ontbreken van concrete criteria voor de afbakening van het plat werd als een ernstig nadeel beschouwd. Ook het weerhouden van het exploitatiecriterium voor de delimitatie en het feit dat een kuststaat niet verplicht is tot effectieve uitbating over te gaan of zelfs zijn recht op te eisen, hebben de regering ertoe aangezet niet tot het Verdrag toe te treden. Een bijkomende reden was het ontbreken van een verplichte arbitrageprocedure voor de geschillenregeling: Memorie van toelichting bij het wetsontwerp inzake het continentaal plat van België, Parl. St., Kamer, 1966-67, 471/1.

⁵¹³ Zie advies van de Raad van State van 28 februari 1966, Gedr.St., Kamer, 1966-67, nr. 471/1; Tevens het advies van de Raad van State over het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming van de instellingen, Gedr.St., Kamer, 1979-80, nr. 627/12.

⁵¹⁴ Het verlenen van concessies wordt geregeld in een K.B. van 7 oktober 1974 betreffende het verlenen van concessies, het onderzoek en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van het continentaal plat (B.S., 1 januari 1975), zoals gewijzigd bij K.B. van 22 april 1983 houdende wijziging van het KB 7 oktober 1974 betreffende het verlenen van concessies voor de exploratie en de exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen van het continentaal plat (B.S., 18 juni 1983) en in een K.B. 16 mei 1977 betrekking hebbende op de beschermingsmaatregelen voor de scheepvaart, de zeevisserij, de omgeving en andere belangrigheden bij de exploratie en de exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen op de bodem van de zee, de ondergrond van de territoriale zee en van het continentaal plat. houdende maatregelen tot bescherming van de scheepvaart, de zeevisserij, het milieu en andere wezenlijke belangen bij de exploratie en de exploitatie van mineralen en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond in de territoriale zee en op het continentaal plateau (B.S., 21 juli 1977).

verlenen van de concessie zelf geschiedt bij Ministerieel Besluit. De afgeleverde concessies betreffen tot hiertoe enkel de winning van zand en grind. Voor het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek is op grond van het VCP en het Zeerechtverdrag 1982 de goedkeuring van de kuststaat noodzakelijk. Dergelijke bepaling ontbreekt expliciet in de Wet 13 juni 1969, hoewel impliciet moet worden aangenomen dat ook voor het marien wetenschappelijk onderzoek op het Belgisch continentaal plat een concessie of vergunning is vereist⁵¹⁵.

Alle Noordzeelanden hebben reeds akkoorden gesloten ter verdeling van het continentaal plateau van de Noordzee. Denemarken en Noorwegen en Zweden en Noorwegen hebben vrijwillige akkoorden gesloten⁵¹⁶. Groot-Brittannië en Noorwegen bereikten in 1965 een overeenkomst om het continentaal plateau tussen beide staten te begrenzen volgens het principe van de middellijn, waarvan ieder punt op een gelijke afstand van de respectievelijke basislijnen is gelegen. In 1978 werd tussen Noorwegen en Groot-Brittannië een bijkomend Protocol gesloten waarbij het continentaal plateau tussen beiden in de Atlantische Oceaan, in aansluiting op het eerste akkoord, werd afgebakend⁵¹⁷. Het bijzondere aan dit akkoord en protocol is dat er met de Noorse Geul geen rekening werd gehouden om het continentaal plateau af te bakenen. Deze geul loopt parallel met de Noorse kust en vormt door zijn geografische kenmerken (diepte en plotse hellingsgraad) een duidelijke afscheiding tussen het Noorse en Britse continentale plateau⁵¹⁸.

⁵¹⁵ Dit blijkt uit artikel 1 lid 3 K.B. 16 mei 1977 inzake beschermingsmaatregelen bij de exploratie en de exploitatie van het continentaal plat: "*Van het bepaalde in het eerste lid kan voor concessies en vergunningen voor exploratie met wetenschappelijke doeleinden of nodig voor het belang van het land worden afgeweken, ...*", B.S., 21 juli 1977.

⁵¹⁶ Denemarken en Noorwegen sloten einde 1965 een overeenkomst ter afbakening van hun continentaal plateau volgens de middellijn: Agreement Between Denmark and Norway Relating to the Delimitation of the Continental Shelf, 8 December 1965. Tekst in 634 UNTS 71; Limits in the Seas no. 10, 6; Maritime Boundary Agreements, 10; Deze overeenkomst werd in 1968 geamendeerd ten gevolge van nieuwe bevindingen van de Hydrografische Diensten van Denemarken, Noorwegen en Zweden betreffende het vertrekpunt van de Noorse en Deense delimitatielijn ter hoogte van de Zweedse kust: Exchange of Notes Constituting an Agreement Amending the Agreement Between Denmark and Norway Relating to the Continental Shelf, Copenhagen 24 April 1968, 643 UNTS 414; In 1974 werd overeengekomen om de Noorse coördinaten te vervangen door Europese: Exchange of Notes Constituting an Agreement Amending the Above-Mentioned Agreement, 4 June 1974: Tekst in Maritime Boundary Agreements, 13; In 1968 sloten Noorwegen en Zweden een overeenkomst waarbij hun respectievelijke continentale plateaus in het Skagerrak werden afgebakend volgens de middellijn: Agreement Between Sweden and Norway Concerning the Delimitation of the Continental Shelf, Stockholm, 24 July 1968. Tekst in: 968 UNTS 235; Maritime Boundary Agreements, 25.

⁵¹⁷ Tekst in: 551 UNTS 214; 10 Limits in the Seas 2 (1974); United Nations, The Law of the Sea. Maritime Boundary Agreements (1970-1984) (hiernavolgens afgekort: Maritime Boundary Agreements), New York, UN, 1987, 43; Protocol Supplementary to the Agreement of 10 March 1965 Between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Norway Relating to the Delimitation of the Continental Shelf Between the Two Countries, 22 December 1978. Tekst in: UN, Maritime Boundary Agreements, 46.

⁵¹⁸ Het Internationaal Gerechtshof merkte op dat volgens het internationaal recht, het deel van het continentaal plateau voorbij de Noorse geul naar de middellijn toe niet kan worden beschouwd als een natuurlijke voortzetting van de continentale massa aansluitend bij Noorwegen: North Sea Continental Shelf Case, I.C.J. Reports (1969), 33, para. 45; In 1958 had de Britse delegatie tijdens de 17de zitting ter voorbereiding van het Verdrag betreffende het continentaal plateau (Genève, 1958) reeds verklaard dat: "*In cases where - as off the west coast of Norway - there was a deep channel immediately off the coast, the provisions would apply in the same way as to a*

Duitsland kwam met Nederland en Denemarken overeen om een gedeelte van hun respectievelijke continentale plateaus, nl. tot op een afstand van 26 zeemijl vanaf de kust, te begrenzen⁵¹⁹. Bij de overeenkomst tussen Duitsland en Denemarken werd een protocol gevoegd waarin de partijen hun uiteenlopende standpunten ten aanzien van delimitatieprincipes bevestigden, en waardoor geen akkoord kon worden bereikt om het overige gedeelte van het continentaal plateau te begrenzen⁵²⁰. Duitsland was van mening dat het equidistantieprincipe geen gewoonterechtelijke regel is en dat bij de delimitatie van zijn continentaal plateau diende rekening te worden gehouden met speciale omstandigheden, waaronder de concave kustvorm, die moeten leiden tot een billijke verdeling van het continentaal plateau met Denemarken en Nederland. Deze laatste twee landen hebben een convexe kustvorm en hielden bijgevolg vast aan het equidistantieprincipe, dat in hun voordeel was. Op 2 februari 1967 kwam Duitsland met Denemarken en Nederland overeen om het meningsverschil voor te leggen aan het Internationaal Gerechtshof⁵²¹. Het Hof kwam in zijn arrest van 20 februari 1969 tot de conclusie dat de equidistantiemethode geen dwingende regel van internationaal gewoonterecht is en dat de afbakening moet gebeuren via een overeenkomst op basis van billijke principes, rekening houdende met alle relevante omstandigheden⁵²². Naar aanleiding van het arrest van het Hof werden nieuwe onderhandelingen aangeknoopt tussen Denemarken, Duitsland en Nederland die op 28 januari 1971 resulteerden in een Verdrag tussen Duitsland en Nederland⁵²³ enerzijds en een Verdrag tussen Duitsland en Denemarken⁵²⁴ anderzijds, waarbij in belangrijke mate werd tegemoetgekomen aan de eisen van Duitsland. De voorheen gesloten afbakeningsakkoorden op basis van het equidistantieprincipe tussen Groot-Brittannië en Nederland, Groot-

continental shelf in the geological sense of the term". De Noorse delegatie dankte de Britse delegatie voor dit standpunt en bevestigde dat: "...the Norwegian Through was a part of the continental shelf, and did not exclude Norway from the seabed beyond": Official Records Fourth Committee (Continental Shelf), Vol. VI, A/Conf.13/42, 41, nr. 10 en 48 nr. 20.

⁵¹⁹ Treaty Between the Federal Republic of Germany and the Kingdom of the Netherlands Concerning the Lateral Delimitation of the Continental Shelf in the Vicinity of the Coast, Bonn, 1 December 1964, in: 550 UNTS 123. Het Verdrag werd van kracht op 18 september 1965; Agreement Between the Kingdom of Denmark and the Federal Republic of Germany Concerning the Delimitation, in Coastal Regions, of the Continental Shelf of the North Sea, Bonn 9 June 1965, in: 570 UNTS 96. Van kracht sedert 27 mei 1966.

⁵²⁰ Cf. Protocol to the Agreement Between the Kingdom of Denmark and the Federal Republic of Germany Concerning the Delimitation, in the Coastal Regions, of the Continental Shelf of the North Sea, Bonn 9 June 1965, in 570 UNTS 98.

⁵²¹ Zie North Sea Continental Shelf Case, I.C.J. Reports, 1969, 6-8.

⁵²² I.C.J. Reports, 1969, 53-54, para 101. De relevante omstandigheden waarmee rekening dient te worden gehouden, waren: 1/ de algemene configuratie van de kusten en de aanwezigheid van bijzondere of uitzonderlijke karakteristieken, 2/ de fysische en geologische structuren en de natuurlijke rijkdommen van het betrokken gebied en 3/ een redelijke graad van proportionaliteit tussen de uitgestrektheid van het continentaal plat van de kuststaat en de lengte van zijn kust gemeten volgens de algemene richting van de kustlijn.

⁵²³ Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Duitse Bondsrepubliek inzake de begrenzing van het continentaal plat onder de Noordzee, 857 UNTS 131; 10 ILM 607 (1971).

⁵²⁴ Treaty between the Kingdom of Denmark and the Federal Republic of Germany concerning the Delimitation of the Continental Shelf under the North Sea, 857 UNTS 120; 10 ILM 603.

Brittannië en Denemarken en Nederland en Denemarken⁵²⁵ werden op 25 november 1971 aangepast aan het arrest van het Internationaal Gerechtshof⁵²⁶. Ook Duitsland en Groot-Brittannië sloten een akkoord over de gemeenschappelijke grenslijn van hun respectievelijk continentaal plateau in het centrum van de Noordzee⁵²⁷.

Voor de afbakening van het continentaal plateau tussen Frankrijk en Groot-Brittannië kwamen beide partijen in 1975 overeen om hun afbakeningsgeschil voor te leggen aan een *ad hoc* arbitrage⁵²⁸. Het Arbitragehof werd verzocht om de delimitatielijn te bepalen van het deel van het continentaal plateau westwaarts van 0°30' WL. Op 30 juni 1977 deed het Arbitragehof met unanimitieitspraak over het geschil dat in hoofdzaak twee probleemgebieden betrof⁵²⁹, met name de grensafbakening met de Kanaaleilanden en in de Atlantische Oceaan. Het Arbitragehof hanteerde het equidistantieprincipe rekening houdend met de bijzondere omstandigheden die voortvloeiden uit de ligging van de Franse kust van Finistère en het eiland Ouessant enerzijds en de Britse kust van Cornwall en de Scilly eilanden anderzijds. Het Hof bepaalde een grenslijn die slechts gedeeltelijk rekening houdt met de Scilly eilanden en die wordt gevormd door het midden te nemen van twee equidistantielijnen, waarvan één rekening houdt

⁵²⁵ Agreement Between the Government of the Kingdom of the Netherlands and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Relating to the Delimitation of the Continental Shelf under the North Sea Between the Two Countries, London, 6 October 1965, in: 595 UNTS 113; Agreement Between the Government of the Kingdom of Denmark and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Relating to the Delimitation of the Continental Shelf Between the Two Countries, London, 3 March 1966, in: 592 UNTS 207; Agreement Between the Government of the Kingdom of Denmark and the Kingdom of the Netherlands Concerning the Delimitation of the Continental Shelf under the North Sea Between the Two Countries, The Hague, 31 March 1966, in 604 UNTS 209.

⁵²⁶ Protocol between the Government of the Kingdom of the Netherlands and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland amending the Agreement of 6 October 1965 relating to the Delimitation of the Continental Shelf under the North Sea between the Two Countries, London, 25 November 1971, in: 11 ILM 744 (1972); Agreement between the Government of the Kingdom of Denmark and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland relating to the Delimitation of the Continental Shelf between the Two Countries, London, 25 November 1971, in: 11 ILM 723 (1972).

⁵²⁷ Agreement Between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Federal Republic of Germany relating to the Delimitation of the Continental Shelf under the North Sea between the Two Countries, London, 25 November 1971, in 11 ILM 731 (1972).

⁵²⁸ Arbitration Agreement, Paris, 10 July 1975, in: XVIII RIAA 5; 18 ILM 400 (1979); Volgens dit akkoord waren de partijen het principieel eens over de delimitatielijn van het deel van het continentaal plateau in het Kanaal, oostwaarts ten opzichte van 0°30' WL. Het duurde evenwel tot 24 juni 1982 vooraleer beide partijen een formeel akkoord bereikten: Agreement between the Government of the French Republic and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland relating to the Delimitation of the Continental Shelf in the Area East of 30 Minutes West of the Greenwich Meridian, London, 24 June 1982. Tekst in: Maritime Boundary Agreements, 49.

⁵²⁹ Case concerning the Delimitation of the Continental Shelf between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the French Republic, 30 June 1977 and 14 March 1978. Tekst in: XVIII RIAA 3-129, 271-338; 18 ILM 399 (1979). Op 18 oktober 1977 werd het Arbitragehof door Groot-Brittannië verzocht om een aantal technische fouten in: (a) de grenslijn ten noorden en westen van de Kanaaleilanden en (b) de zuidwestelijke toegangsweg recht te zetten. Het Hof ging akkoord met het eerste verzoek van Groot-Brittannië en verwierp het tweede: 18 ILM 398 (1979); zie COLSON, D.A., 'United Kingdom-France Continental Shelf Arbitration: Interpretive Decision of March 1978', 73 AJIL 112 (1979).

met de ligging van de eilanden als referentiepunt en de andere niet⁵³⁰.

Tengevolge van het voormelde Arrest van het Internationaal Gerechtshof en de uitspraak van het Arbitragehof is bij de delimitatie van het continentaal plateau de klemtoon meer op het bereiken van een billijke⁵³¹ oplossing voor de betrokken partijen komen te liggen ten nadele van de automatische toepassing van het meer duidelijke equidistantieprincipe. Artikel 83 van het Zeerechtverdrag en de sindsdien gevolgde rechtspraak is hiervan een bevestiging. Na het afbakningsakkoord tussen België en Frankrijk⁵³² gebaseerd op een billijke oplossing (ar. 83, Zeerechtverdrag), sloten Frankrijk en Groot-Brittannië een akkoord ter verbetering van de afbakening van het continentaal plateau in het zuiden van de Noordzee en ter vervollediging van deze afbakening tot aan het punt waar de grens van het continentaal plateau van België, Frankrijk en Groot-Brittannië samenkomen⁵³³. In 1991 tenslotte sloten België en Groot-Brittannië op hun beurt een overeenkomst ter afbakening van de oppositionele grens van het continentaal plateau van beide landen⁵³⁴. Bij wisseling van brieven merkte België op dat het noordoostelijk gelegen punt van deze grenslijn onderhevig kan zijn aan wijzigingen, afhankelijk van de delimitatie van het continentaal plateau tussen België en Nederland. Deze mogelijke wijziging zal echter geen afbreuk doen aan de reeds aan Groot-Brittannië toekomende rechten, rekening houdende met het begrenzingsakkoord tussen Groot-Brittannië en Nederland van 6

⁵³⁰ XVIII, RIAA 117, para. 251. In concreto werd de grenslijn door volgende overwegingen bepaald: (a) in het Kanaal werd het principe van de middellijn strikt toegepast, met volledige inachtneming van alle eilanden (Eddystone inbegrepen), (b) in de zuid-westelijke toegangsweg werd een aangepaste middellijn genomen die slechts gedeeltelijk rekening houdt met het effect van de Scilly Eilanden en (c) ten noorden en noord-westen van de Kanaaleilanden werd een 12 mijls enclavegrens ingesteld: 18 ILM 398 (1979).

⁵³¹ Zie voor de billijkheid: JENNINGS, R.Y., 'Equity and Equitable Principles', XLII ASDI 27 (1986); DEGAN, V.D., 'Equitable Principles' in Maritime Delimitation, in 2 International Law at the Time of its Codification: Essays in Honour of Roberto Ago, 1987, 107; JIMENEZ de ARECHAGA, E., 'The Conception of Equity in Maritime Delimitation', in 2 International Law at the Time of its Codification: Essays in Honour of Roberto Ago, 1987, 229; VIRALLY, M., 'L'équité dans le droit. A propos des problèmes de délimitation maritime', in 2 International Law at the Time of its Codification. Essays in honour of Roberto Ago, 1987, 523; BRAVENDER-COYLE, P., 'The Emerging Legal Principles and Equitable Criteria Governing the Delimitation of Maritime Boundaries Between States', 19 ODIL 171 (1988); KWIATKOWSKA, B., 'Equitable Maritime Boundary Delimitation. A Legal Perspective', 3 IJECL 287 (1988); JENNINGS, R.Y., 'The Principles Governing Marine Boundaries', in Staat und Völkerrechtsordnung. Festschrift für Karl Doehring, HAILBRONNER, K., RESS, G. en STEIN, T. (Eds.), Berlin, Springer-Verlag, 1989, 397; NELSON, L.D.M., 'The Roles of Equity in the Delimitation of Maritime Boundaries', 84 AJIL 837 (1990).

⁵³² Agreement between the Government of the French Republic and the Government of the Kingdom of Belgium on the delimitation of the continental shelf, Brussels, 8 October 1990. Tekst in 19 LSB 29 (1991); Wet van 17 februari 1993, B.S., 1 december 1993.

⁵³³ Agreement between the Government of the French Republic and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland relating to the completion of the delimitation of the continental shelf in the southern North Sea, London, 23 July 1991, in: 19 LSB 31 (1991).

⁵³⁴ Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Belgium relating to the delimitation of the continental shelf between the two countries, Brussels, 29 May 1991, in: 7 IJECL, 115 (1992); Wet van 17 februari 1993, B.S., 1 december 1993.

oktober 1965⁵³⁵. Begin 1996 werd tussen Nederland en België een ambtelijk akkoord bereikt over de afbakening van het Belgisch-Nederlands continentaal plateau. Dit akkoord moet nog door de parlementen van beide landen worden goedgekeurd.

2.2.7. De volle zee

De volle zee omvat alle delen van de zee die niet behoren tot de interne wateren, de territoriale zee, de exclusieve economische zone van een kuststaat of tot de archipelwateren van een archipelstaat⁵³⁶. Geen enkele staat mag soevereiniteitsaanspraken laten gelden op de volle zee (art. 2 VVZ; art. 89 Zeerechtverdrag) en alle staten genieten er over vrijheden, die moeten worden uitgeoefend met behoorlijke inachtneming van de belangen van de andere staten in hun uitoefening van de vrijheid van de volle zee. In artikel 2 van het Verdrag van Genève betreffende de volle zee worden vier vrijheden expliciet, maar niet beperkend, opgesomd. Deze zijn: 1/ de vrijheid van scheepvaart; 2/ de vrijheid van visserij; 3/ de vrijheid om onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen; en 4/ de vrijheid van overvlucht. Het Verdrag neemt aan dat er in de volle zee nog vrijheden kunnen gelden, voortspuitend uit algemeen erkende beginselen van het volkenrecht. Het Zeerechtverdrag voegt hier nog twee niet beperkende vrijheden aan toe, nl.: 5/ de vrijheid kunstmatige eilanden en andere krachtens het internationaal recht toegestane installaties te bouwen (mits inachtneming van de bepalingen toepasselijk op het continentaal plateau (deel VI, Verdrag)) en 6/ de vrijheid van wetenschappelijk onderzoek (mits inachtneming van de bepalingen toepasselijk op het continentaal plateau en het wetenschappelijk onderzoek (deel XIII, Verdrag)) (art. 87 Zeerechtverdrag).

De vrijheid van de volle zee is echter geen synoniem van ongebondenheid. De uitoefening ervan dient te gebeuren met inachtneming van het Verdrag betreffende de volle zee en het Zeerechtverdrag⁵³⁷. Tenslotte bestaan er internationale verdragen die het gebruik van de volle zee in bepaalde mate verdergaand kunnen regelen (vooral met betrekking tot de visserij, de bescherming en het behoud van bepaalde diersoorten, de scheepvaart, de verontreiniging).

2.2.8. Visserijzones in de Noordzee

In navolging op een Resolutie van de Raad van de Europese Unie van 3 november 1976 (Resolutie van Den Haag)⁵³⁸, waarin de lidstaten worden opgeroepen om vanaf 1 januari 1977

⁵³⁵ Exchange of letters between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Belgium relating to the delimitation of the continental shelf between the two countries, in 7 *IJECL* 116 (1992).

⁵³⁶ Zie art. 86 Zeerechtverdrag. Voorheen was volgens het Verdrag betreffende de Volle Zee (Genève, 1958), de volle zee: "alle delen van de zee die niet behoren tot de territoriale zee of de interne wateren van een staat" (art. 1 VVZ).

⁵³⁷ Zo zijn er o.m. bepalingen ten aanzien van de scheepvaart (artt. 4 - 12, VVZ; artt. 90 - 98 Zeerechtverdrag), het verbod om slaven te vervoeren (art. 13 VVZ; art. 99 Zeerechtverdrag), de piraterij (artt. 14 - 22, VVZ; artt. 100 - 107, Zeerechtverdrag), het achtervolgingsrecht (art. 23 VVZ; art. 111 Zeerechtverdrag), de verontreiniging (art. 24 VVZ; Deel XII, Zeerechtverdrag), smokkel in verdovende middelen of psychotrope stoffen (art. 108 Zeerechtverdrag) en uitzendingen waarvoor geen machtiging is verleend (art. 109 Zeerechtverdrag).

⁵³⁸ Tekst in 15 *ILM* 1425 (1976); *PB. C.* 105/1, 7 mei 1981.

door middel van een geconcerteerde actie de visserijzones in de Noordzee en de Noord-Atlantische Oceaan uit te breiden tot 200 zeemijl uit de kust, hebben vijf Noordzeelanden (Groot-Brittannië, Frankrijk, Nederland, Duitsland en Denemarken) in 1977 een visserijzone van 200 zeemijl afgekondigd, waarvan de grenzen worden bepaald hetzij door akkoorden met de buurstaten of door de middellijn⁵³⁹. In 1978 heeft België als laatste zijn visserijzone uitgebreid tot het gedeelte van de Noordzee dat gelegen is tussen de middellijnen waarvan de punten op gelijke afstand liggen van enerzijds de basislijnen van Frankrijk, Groot-Brittannië en Nederland en anderzijds de basislijn van België⁵⁴⁰.

Het feit dat de afbakening van de visserijzones van de EG-lidstaten in de Noordzee verwijzen naar de reeds bestaande akkoorden en in dit geval de afbakeningsakkoorden voor de continentale plateaus van Denemarken, Duitsland, Nederland en Groot-Brittannië kunnen in aanmerking komen, of verwijzen naar de middellijnen (Noorwegen/Groot-Brittannië, Denemarken/Noorwegen, België en zijn buurstaten), is een sterk argument dat doet vermoeden dat de grenzen van de exclusieve economische zones in hoofdzaak zullen gelijk lopen met de reeds overeengekomen grenzen voor de continentale plateaus⁵⁴¹. Dit is echter geen vaststaand gegeven voor de Belgische grenslijnen. Zo heeft België met Frankrijk en Groot-Brittannië voor de grenslijn van zijn continentaal plateau een afwijking verkregen op het beginsel van de equidistantie, met het oog op het bereiken van een billijke oplossing conform artikel 83 van het Zeerechtverdrag. Indien de grenzen van de nationale visserijwetten niet worden aangepast, blijft bij de afbakening van het Belgisch-Frans-Brits continentaal plateau een andere grenslijn gelden dan voor de Belgische-Franse-Britse visserijzone⁵⁴².

3. De bijzondere status van de gesloten en half-gesloten zeeën in het Zeerechtverdrag

De vraag of de bijzondere geografische situatie van half-gesloten zeeën, zoals de Noordzee⁵⁴³, een speciaal juridisch regime vereist en wat de juridische status van de gesloten en half-gesloten zeeën is, werd niet weerhouden in de verdragen van Genève (1958).

Tijdens UNCLOS III kwam de positie van de gesloten en half-gesloten zeeën uitgebreid aan

⁵³⁹ Zie CHURCHILL, R.R., EEC Fisheries Law, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987, 69-72.

⁵⁴⁰ Art. 1, Wet van 10 oktober 1978 houdende de vaststelling van een Belgische visserijzone, B.S., 13 december 1978.

⁵⁴¹ Voor CHURCHILL is dit een quasi-zekerheid: CHURCHILL, R.R., o.c., 72.

⁵⁴² Cf. JANSOONE, R., 'De Belgische staatspraktijk en het zeerecht: De exclusieve economische zone', in Colloquium België en het nieuwe Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee, Brussel 25 november 1994, 12. De auteur merkt op dat de grenzen van de Belgische visserijzone met Frankrijk en Groot-Brittannië bijgevolg moeten worden gewijzigd, maar dat dit geen prioriteit is aangezien de visserijquota toch worden vastgelegd in EU-verordeningen die vaak de nationale zones overstijgen en gebaseerd zijn op biologische grondslagen.

⁵⁴³ Zie over semi-gesloten zeeën: ALEXANDER, L.M., 'Regionalism and the Law of the Sea: The Case of the Semi-enclosed Seas', 2 ODIL 155-157 (1974); ALEXANDER, L.M., 'Regionalism at Sea: Concept and Reality', in Regionalization of the Law of the Sea, JOHNSTON, D.M. (Ed.), Cambridge, Ballinger Publishing Company, 1978, 91-92.

bod⁵⁴⁴ en werd uiteindelijk het voorwerp van twee artikelen in het Zeerechtverdrag. Luidens artikel 122 betekent een gesloten of half-ingesloten zee : *"een golf, bekken of zee, omgeven door twee of meer Staten en met een andere zee of de oceanen verbonden door een nauwe doorgang, dan wel geheel of voornamelijk bestaande uit de territoriale zeeën en exclusieve economische zones van twee of meer kuststaten"*. Zowel geografisch, als juridisch kan de Noordzee worden beschouwd als een half-ingesloten zee. Luidens artikel 123 dienen de Staten grenzend aan een ingesloten of half-ingesloten zee met elkaar samen te werken bij de uitoefening van hun rechten en het vervullen van hun plichten ingevolge het Zeerechtverdrag. Daartoe zullen zij trachten om, rechtstreeks of door middel van een passende regionale organisatie: *"a. het beheer, het behoud, de exploratie en exploitatie van de levende rijkdommen van de zee te coördineren; b. de uitoefening van hun rechten en plichten ten aanzien van de bescherming en het behoud van het mariene milieu te coördineren; c. hun beleid inzake wetenschappelijk onderzoek te coördineren en waar passend gezamenlijke programma's voor wetenschappelijk onderzoek in het gebied te ondernemen; d. naar gelang passend andere, belangstellende Staten of internationale organisaties uit te nodigen met hen samen te werken ter bevordering van het bepaalde in dit artikel"*.

De *"samenwerking"* en de *"coördinatie"* in de voornoemde gevallen zijn de voornaamste sleutelwoorden die de verhoudingen tussen de staten grenzend aan een gesloten of half-ingesloten zee beheersen. Een samenwerking of een coördinatie betekent niet noodzakelijk dat deze Staten de verplichting hebben om een internationale overeenkomst dienaangaande af te sluiten. Volgens de basisprincipes van het internationaal recht moet de samenwerking gebeuren op grond van de goede trouw en mag geen activiteiten omvatten waardoor schade kan worden toegebracht aan andere staten⁵⁴⁵. De samenwerking kan ook worden bereikt via informele maatregelen, zoals overleg en de uitwisseling van informatie. Artikel 123 omvat een duidelijke verplichting om samen te werken bij de coördinatie van de activiteiten die betrekking hebben op de levende rijkdommen, de bescherming en instandhouding van het leefmilieu en het wetenschappelijk onderzoek. De samenwerkingsvorm is vrij en kan zowel direct bilateraal of multilateraal gebeuren, al dan niet door middel van een regionale organisatie.

Er is volgens artikel 123 geen uitdrukkelijke samenwerkingsverplichting bij de exploratie en exploitatie van de niet-levende rijkdommen, zoals de petroleum -en de gaswinning op de continentale plateaus van de aan een gesloten of half-ingesloten zee gelegen kuststaten. Ook de artikelen over het continentaal plateau, in Deel VI van het Zeerechtverdrag, bevatten geen samenwerkingsverplichting tussen de kuststaten van een gesloten en half-ingesloten zee of tussen andere staten. De kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen ter exploratie en exploitatie van de niet-levende rijkdommen vallen volledig onder de rechtsbevoegdheid van de kuststaat op wiens continentaal plateau deze activiteiten plaatsvinden (art. 60 (2), Zeerechtverdrag). Op het continentaal plateau heeft de kuststaat dan ook de exclusieve rechten om installaties, inrichtingen en kunstmatige eilanden op te richten, te beheren en te gebruiken (art. 2, VCP; art. 177 Zeerechtverdrag). Op deze staten berust de ruime gewoonterechtelijke verplichting om: *"alle noodzakelijke maatregelen te verzekeren dat onder hun*

⁵⁴⁴ Zie SYMONIDES, J., 'The Legal Status of the Enclosed and Semi-Enclosed Seas', 27 *GYIL* 319-326(1984).

⁵⁴⁵ SYMONIDES, J., *l.c.*, 327 (1984).

rechtsmacht of toezicht staande werkzaamheden zo worden verricht, dat deze geen schade door verontreiniging toebrengen aan andere Staten ..." (art. 194 (2) Zeerechtverdrag). Aan de kuststaten die de niet-levende rijkdommen exploiteren, worden een aantal beperkingen opgelegd die vooral zijn ingegeven uit veiligheidsoverwegingen ten aanzien van de scheepvaart en de visserij. Bij de verwijdering van deze installaties en inrichtingen dient de kuststaat rekening te houden met de veiligheid voor de scheepvaart, de visserij, de bescherming van het mariene milieu en de rechten en plichten van de andere staten. Tijdens de operationele fase van deze installaties en inrichtingen dienen de kuststaten te voorzien in een mededeling ervan en een voldoende aanduiding van hun aanwezigheid door middel van een permanent waarschuwingssysteem (art. 5 (5) VCP; art. 60 (3), Zeerechtverdrag). De exploratie en exploitatie van de niet-levende rijkdommen mag geen aanleiding geven tot gelijk welke niet te rechtvaardigen hinder voor de scheepvaart, de visserij, het behoud van de levende rijkdommen van de zee, het fundamenteel oceanografisch onderzoek of ander onderzoek uitgevoerd met de bedoeling de resultaten ervan te publiceren (art. 5 (1) VCP). Tevens dient de verontreiniging ontstaan door de exploratie en exploitatie van het continentaal plateau zoveel mogelijk te worden beperkt (art. 194 (3)(c), Zeerechtverdrag) te worden voorkomen, verminderd en bestreden (art. 208 Zeerechtverdrag).

DEEL I: VERONTREINIGING EN MILIEUBESCHERMING IN DE NOORDZEE: SITUERING VAN DE PROBLEMATIEK EN BEGRIJSVERDUIDELIJKINGEN

HOOFDSTUK 4. BEVOEGDHEIDSVERDELING IN BELGIË TEN AANZIEN VAN DE NOORDZEE

In rubriek 1 van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en het Vlaamse Gewest inzake het uitoefenen van bevoegdheden in de Noordzee.

In rubriek 2 wordt meer uitleg verstrekt over de doelstellingen en de werking van internationale organisaties die van belang zijn bij de ontwikkeling van het milieurecht. Bij het beheer van de Noordzee zijn diverse overheidsdiensten en instellingen betrokken. Er wordt eveneens een opsomming gegeven van de federale en gewestelijke ministeries, overheidsdiensten en instellingen, provincies en gemeenten die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn bij het beleid en beheer inzake de gebruiksfuncties van de Noordzee.

In rubriek 3 wordt summier nagegaan of de bevoegdheidsverdeling voor mogelijke knelpunten kan zorgen ten aanzien van het Noordzeebeleid. Er worden opties naar voor gebracht om de bestaande bevoegdheidsverdeling in de Noordzee en de kustzone te optimaliseren. Een van de mogelijkheden is samenwerking tussen de verschillende instanties die betrokken zijn bij het beleid. Er is trouwens reeds een zekere traditie van samenwerking en coördinatie tussen de diverse betrokken diensten, zoals dit tot uiting komt in rubriek 4.

1. Interne bevoegdheidsverdeling in België ten aanzien van de Noordzee

1.1. Bevoegdheidsverdeling tussen staat en Gewesten

1.1.1. Territoriale bevoegdheidsverdeling

Zowel de oude Grondwet in artikel 1, als de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980⁵⁴⁶ in artikel 2, deelden het Belgische grondgebied in volgens de provinciale grenzen. Door de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 werd aan de gebiedsafbakening van het Vlaamse Gewest bij overgangsmaatregel een definitief karakter verleend, doordat in artikel 2 van de Bijz. Wet van 8 augustus 1980 de woorden "bij overgangsmaatregel" werden geschrapt⁵⁴⁷. Onder het grondgebied van de in artikel 2 genoemde provincies en administratieve arrondissementen wordt verstaan het grondgebied zoals dit bestond op 1 oktober 1979. Artikel 5 van de gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994⁵⁴⁸ neemt deze stelling over. Het grondgebied van het Vlaamse Gewest omvat de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant

⁵⁴⁶ B.S., 15 augustus 1980.

⁵⁴⁷ Bijz. Wet van 12 januari 1989, B.S., 14 januari 1989.

⁵⁴⁸ B.S., 17 februari 1994.

en West-Vlaanderen. Dit houdt in dat de grenzen van het Vlaamse Gewest zeewaarts eindigen aan de provinciegrens van West-Vlaanderen. De provinciegrens van West-Vlaanderen wordt begrensd door de basislijn. Deze basislijn is de nulllijn van de kust of de laagwaterlijn van gemiddeld laag laagwaterspring (GLWS) zoals aangegeven op de zeekaarten opgemaakt door de Hydrografische Dienst van de kust te Oostende⁵⁴⁹.

Luidens artikel 7 van de Gecoördineerde Grondwet van 1994 kunnen deze grenzen worden gewijzigd of gecorrigeerd krachtens een wet. In tegenstelling tot de wijziging van de grenzen van de vier taalgebieden in België of het onttrekken van gebieden aan de territoriale bevoegdheid van de Gewestelijke overheden, die slechts kunnen plaatsgrijpen door een bijzondere meerderheidswet (artt. 4 en 3 (3), Gecoördineerde G.W.), kunnen provinciale grenzen en bijgevolg ook de grenzen van het Vlaamse Gewest worden gewijzigd, in de zin van uitgebreid, bij een gewone wet (artt. 6 en 7 Gecoördineerde G.W.). Afstand, ruil of toevoeging van grondgebied kan slechts plaatshebben krachtens een wet (art. 167, § 1, Gecoördineerde G.W.).

De bevoegdheden van het Vlaamse Gewest zijn bijgevolg *ratione loci* begrensd door de basislijn, waardoor het automatisch uitoefenen van territoriale bevoegdheden door het Vlaamse Gewest in de Noordzee in principe is uitgesloten⁵⁵⁰. Luidens de Raad van State is enkel de nationale overheid bevoegd over de relevante delen van de Noordzee (territoriale zee, continentaal plateau, ...), tenzij duidelijk afwijkende wetten, bevoegdheden toekennen aan het Vlaamse Gewest en dit met betrekking tot hun exclusieve bevoegdheden⁵⁵¹. Deze wetten werden tot op heden in beperkte mate uitgevaardigd, met name de Gewestelijke bevoegdheden in het nieuwe art. 6, § 1, X (ingevoegd door art. 4 § 12 van de Wet van 8 augustus 1988⁵⁵²),

⁵⁴⁹ Cf. art. 2 K.B. van 4 augustus 1981, Politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust, B.S., 1 september 1981.

⁵⁵⁰ Cf. Arrest R.v.St. van 2 april 1976 in V.Z.W. Royal Yachting Club versus Provincie West-Vlaanderen, Verzamelde Arresten Raad van State, 1976, 426-433; Adviezen R.v.St.: Gedr.St., Kamer, 1977-1978, nr. 461/33, 2; Gedr. St., Kamer, 1979-1980, nr. 627/12; Gedr. St., Kamer, 1981-1982, nr. 378/1, 2-3; Gedr. St., Senaat, 1983-1984, nr. 679/1, 8-9; zie ook: LAVRYSEN, L., Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de staatshervorming 1988-1989, Gent, Belgische Vereniging voor Milieurecht, 1989, 161; MAES, F. en SOMERS, E., De tenuitvoerlegging van de Noordzeeverklaringen door België, Gent, 1989, 11 e.v. (studie in opdracht van Greenpeace); LAVRYSEN, L., 'Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de staatshervorming 1988-1989' in De bevoegdheden inzake milieubeheer, LAVRYSEN, L., ORBAN DE XIVRY, E., HERBIET, M. en HANNE-QUART, J.-P., Brussel, Story-Scientia, 1990, 147-148; SOMERS, E. en MAES, F., Het Structurele falen van een Belgisch Noordzee-actieplan en voorstellen voor een Noordzeebeleid inzake vervuiling, Gent, 1991, 53 (studie in opdracht van Greenpeace); CLIQUET, A., 'De bevoegdheidsverdeling en reglementering inzake de bescherming van de Belgische kustzone en mogelijke oplossingen', TMR, 314-322 (1994/5).

⁵⁵¹ Cf. Advies R.v.St., Gedr. St., Kamer, 1979-1980, nr. 627/12, 3; Cf. Memorie van Toelichting, Gedr. St., Kamer, 1979-1980, nr. 627/12, 5.

⁵⁵² Wet van 8 augustus 1988, B.S., 13 augustus 1988; Het nieuwe artikel 6, § 1, X, in de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 ingelast door art. 4, § 11, Bijzondere Wet 8 augustus 1988, bepaalt: "*De aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet zijn: ... 2° de waterwegen en hun aanhorigheden, 3° de havens en hun aanhorigheden, 4° de zeekering en 9° de loodsdiens en de bebakeningsdiens van en naar havens, evenals de reddings- en sleepdiens op zee. De bevoegdheden bedoeld in 2°, 3°, 4° en 9° houden het recht in om in de territoriale wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren, met*

met betrekking tot het uitvoeren van activiteiten en werken in de territoriale zee en het continentaal plat die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de Gewestelijke bevoegdheden op het vlak van de waterwegen en hun aanhorigheden, de havens en hun aanhorigheden, de zeekering, de loodsdiensden en de bebakeningsdiensden van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensden op zee. Deze bevoegdheden houden het recht in om in de territoriale wateren en op het continentaal plateau de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden.

Als gevolg van deze territoriale bevoegdheidsverdeling strekt de materiële bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake visserij (art. 6, § 1, III, 6) zich niet uit over de zeevisserij⁵⁵³. Ook de bevoegdheid inzake natuurlijke rijkdommen (art. 6, § 1, VI, 5) is eveneens beperkt tot het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Deze beperking *ratione loci* betekent echter niet dat de Gewesten geen extra-territoriale bevoegdheden hebben inzake bepaalde materies die tot hun exclusieve materiële bevoegdheid behoren (cf. *infra*). Indien bv. een verdragsmaterie betrekking heeft op wederzijdse bevoegdheden van de federale wetgever en de Gewesten, moeten luidens artikel 16, § 1, Bijz. Wet van 8 augustus 1980⁵⁵⁴, zowel de Wetgevende Kamers als de betrokken Gewestraden, respectievelijk het verdrag goedkeuren en met het verdrag instemmen ("gemengd verdrag")⁵⁵⁵. In het advies L.22.506/8 van de Raad van State van 29 juni 1993 bij het voorontwerp van wet "houdende goedkeuring van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, Aanhangsel, Bijlagen I, II, III, IV en V, opgemaakt te Madrid op 4 oktober 1991", komt de Raad tot de bevinding dat het Antarctica-Protocol verscheidene bepalingen bevat die *"betreffende hebben op aspecten van de bescherming van het leefmilieu en het afvalstoffenbeleid, die in de interne rechtsorde tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren"*⁵⁵⁶. Hoewel de Raad van State zich uitsluitend baseert op artikel 16, § 1 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, betekent dit evenwel een erkenning van een extra-territoriale bevoegdheid van de Gewesten voor materies die tot hun exclusieve bevoegdheid behoren. In welke mate deze erkenning de loutere interne verdragsgoedkeurende procedures overstijgt, is minder duidelijk. Het lijkt ons daarom aangewezen om terug aan te knopen bij de betekenis van de territoriale bevoegdheden over delen van de Noordzee.

inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden".

⁵⁵³ Zie R.v.St., Advies over het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen, *Gedr. St.*, Kamer, 1977-1978, nr. 461/33, 1-2.

⁵⁵⁴ Gewijzigd door de Bijz. Wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten, *B.S.*, 8 mei 1993.

⁵⁵⁵ Cf. advies L.23.133/8 van de Raad van State van 8 maart 1994 bij het voorontwerp van wet "houdende goedkeuring van het Verdrag inzake de bescherming van het marien milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan, Bijlagen I, II, III en IV, Aanhangsels 1 en 2, gedaan te Parijs op 23 september 1992", in *Gedr.St.*, VI.R., 1994-1995, nr. 702/1, 9-10.

⁵⁵⁶ Advies Raad van State, *Gedr.St.*, Senaat, 1993-1994, nr. 956/1, 6.

1.1.2. Het statuut van de territoriale zee in het Belgische recht

Over het statuut van de territoriale zee is in het Belgische recht een evolutie waarneembaar⁵⁵⁷, die is beïnvloed door een arrest van de Raad van State van 2 april 1976⁵⁵⁸ waardoor de soevereiniteit van de kuststaat over de territoriale zee geacht wordt te verschillen van de soevereiniteit van de staat over zijn grondgebied. Van een éénsgezindheid in de Belgische rechtsleer tot voor 1976 is het tot een tweespalt gekomen die tot op heden nog niet definitief is beslecht. Nationaalrechtelijk blijkt de kernvraag of de territoriale zee al dan niet tot het staatsgebied van de Belgische Staat behoort. Vanuit internationaalrechtelijk oogpunt bekeken, lijkt die vraag minder relevant, aangezien er volkenrechtelijk éénsgezindheid bestaat om de soevereiniteit over de territoriale zee gelijk te stellen aan de soevereiniteit over het grondgebied, onafgezien of de territoriale zee al dan niet tot het grondgebied behoort. Uiteraard zijn er beperkingen op deze soevereiniteitsuitoefening, zoals een Staat trouwens ook beperkingen kan aanvaarden inzake de soevereiniteitsuitoefening op zijn grondgebied. Doorgaans gebeurt dit verdragsrechtelijk. Het volkenrecht laat zich dan ook niet in met de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten of ondergeschikte besturen t.a.v. de rechtsmacht over de territoriale zee. Dit is een zaak van de federale grondwet. Wat de bevoegdheden over de territoriale zee betreft, kunnen deelstaten bevoegd zijn voor die materies waarvoor ze ook op hun grondgebied bevoegd zijn en voor zover noodzakelijk voor de uitoefening van hun eigen (exclusieve) bevoegdheden ("implied powers"). Een federale grondwet kan evenwel aan de deelstaten die bevoegdheden uitdrukkelijk ontzeggen door de bevoegdheden "*ratione loci*" over de territoriale zee expliciet aan de federale overheid te reserveren of door de federale bevoegdheden "*ratione materiae*" over de territoriale zee uitdrukkelijk niet over te dragen aan de deelstaten. Tevens kan een federale grondwet of een wet ter uitvoering ervan, soevereiniteitsrechten overdragen aan de deelstaten, mits eventueel beperkingen op het geheel van die soevereiniteitsoverdracht⁵⁵⁹. Doorgaans bevatten de meeste federale grondwetten echter geen uitdrukkelijke bepalingen die de bevoegdheidsverdeling tussen federale overheid en deelstaten in de territoriale zee regelen⁵⁶⁰.

Volkenrechtelijk wordt door de meeste auteurs aangenomen dat de territoriale zee deel uitmaakt van het territorium van de kuststaat. Het Luchtvaartverdrag van Parijs (13 oktober 1919) en het Verdrag van Chicago (7 december 1944) beschouwen bij de toepassing van het

⁵⁵⁷ Zie FRANCKX, E., 'De Belgische wetgeving ter uitbreiding van de territoriale zee en de interne rechtsorde', RW 731 e.v. (1988); FRANCKX, E., 'Belgium Extends its Territorial Sea up to 12 Nautical Miles', BTIR, 61 e.v. (1987/1); FRANCKX, E., 'De Belgische staatsvorming en het zeerecht', XXVII BTIR 248-254 (1994).

⁵⁵⁸ V.Z.W. Koninklijk Belgisch Yachting Verbond t/ Provincie West-Vlaanderen, Verzameling der arresten van de Raad van State, 1976, 426-433.

⁵⁵⁹ Cf. TESON, F.R., 'Les Etats fédéraux dans les relations internationales: Rapport Argentin', XVII BTIR, 25-27 (1983/1); In Australië beschikken de deelstaten over soevereiniteitsrechten in de territoriale zee tot 3 zeemijl: PROTTE, L., 'Rapport Australië', XVII BTIR, 39 (1983/1).

⁵⁶⁰ SOMERS, E., 'The Division of Powers in Maritime Areas', XVII BTIR 323 e.v. (1983/1).

verdrag, de territoriale zee behorende tot het territorium⁵⁶¹. Vanuit volkenrechtelijk oogpunt bekeken, is het probleem te herleiden tot een oude en voorbijgestreefde theorie (dominiumtheorie) waarbij de soevereiniteitsrechten gebaseerd waren op eigendomsrechten. Met de doorbraak van de doctrine van de onschuldige doorvaart en het loskoppelen van de concepten territorium en jurisdictie in de 19de eeuw, werd het mogelijk de rechtsbevoegdheid over de territoriale zee te bepalen zonder dat de notie eigendom of territorium daar inherent aan was. Territorium werd niet langer beschouwd als eigendom (van vorst of staat), maar als een ruimtelijk gebied waarover soevereiniteitsrechten konden worden uitgeoefend⁵⁶². Zowel op de Codificatieconferentie van Den Haag in 1930⁵⁶³ als in het verdragsontwerp van de Commissie voor Internationaal Recht van 1956 over de territoriale zee, wordt de opvatting weerhouden dat: "*the rights of the coastal state over the territorial sea do not differ in nature from the rights of sovereignty which the state exercises over the other parts of its territory*"⁵⁶⁴. Dezelfde opvatting is terug te vinden in artikel 1 van het Verdrag van Genève van 1958: "*De soevereiniteit van een staat strekt zich buiten zijn landgebied en zijn binnenwateren uit over een zee-strook grenzende aan zijn kust en omschreven als de territoriale zee*" en in artikel 2 van het Zeerechtverdrag (1982)⁵⁶⁵. Een arrest van het Belgisch Hof van Cassatie van 23 november 1962, gewezen in een aanvaringsgeschied in de Nederlandse territoriale zee oordeelt: "*Les eaux territoriales sont une étroite dépendance du domaine terrestre des Etats*"⁵⁶⁶.

Vóór 1976 was volgens de Belgische constitutionalisten de territoriale zee een deel van het nationaal grondgebied⁵⁶⁷. De Belgische wetgeving strekt zich dan *ipso facto* uit over de territoriale zee⁵⁶⁸. Naar aanleiding van voormeld arrest van de Raad van State op 2 april 1976 zijn de meningen in de Belgische rechtsleer verdeeld geraakt. In voornoemd arrest ontkoppelde de Raad van State de soevereiniteit van de kuststaat over de territoriale zee van de soevereiniteit over het grondgebied, om te besluiten dat de provincie West-Vlaanderen in de territoriale

⁵⁶¹ Zie over de relatie tussen het luchtrecht en de Belgische interne rechtsorde: NAVEAU, J., 'La Belgique fédérale et l'espace aérien', XXVII BTIR 233-243 (1994).

⁵⁶² SOMERS, E., Inleiding tot het internationaal zeerecht, Antwerpen, Kluwer, 1990, 69-70.

⁵⁶³ Zie voor het Belgische standpunt, waarbij een gelijkshakeling tussen grondgebied en territoriale zee werd voorgesteld, tijdens de conferentie van Den Haag van 1930: FRANCKX, E., L.c. 248-249 (1994).

⁵⁶⁴ YILC 1956, II, 265.

⁵⁶⁵ Art. 2, Zeerechtverdrag: "*1. The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of the sea, described as the territorial sea. 2. This sovereignty extends to the air space over the territorial sea as well as to its bed and subsoil. 3. The sovereignty over the territorial sea is exercised subject to this Convention and to other rules of international law*".

⁵⁶⁶ Pas., 1963, I, 375 en 381.

⁵⁶⁷ DEMBOUR, J., Institutions de droit public et administratif, Luik, 1972, nr. 27, 22: "*Le territoire comprend le sol, le sous-sol, le domain fluvial, la mer territoriale et le domaine aérien*"; MAST, A. Grondwettelijk recht, Gent, 1973, 57: "*Het nationaal grondgebied omvat ook de binnenwateren en de kustzee...*"; zie ook WIGNY, P., Droit constitutionnel, deel I, 1952, 77.

⁵⁶⁸ LEJEUNE, Y., 'La mer territoriale fait-elle parti du territoire de la province?', Administration Publique, 337 (1976-1977).

zee geen belasting kan heffen. De motivatie lag in de gewoonterechtelijke en verdragsrechtelijke (Verdrag van Genève betreffende de territoriale zee en aangrenzende zone van 1958) beperkingen waarbij de kuststaat bij zijn soevereiniteitsuitoefening dient rekening te houden met o.m. het recht van onschuldige doorvaart voor vreemde schepen onder bepaalde voorwaarden (art. 14), het verbod om vreemde schepen aan om het even welke belasting te onderwerpen (art. 18) en de beperkingen inzake de uitoefening van rechtsmacht (art. 19-22). De amendementen op het ontwerp van Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 die ertoe strekten de territoriale zee en het Belgisch continentaal plat te omvatten in het Vlaamse Gewest en meer bepaald in de provincie West-Vlaanderen⁵⁶⁹ werden door de Raad van State negatief geadviseerd, gemotiveerd door het Arrest van de Raad van State van 27 april 1976 en vanuit wetgevingstechnische oogpunten om de provinciegrenzen te veranderen via de Bijzonder Wet tot hervorming der instellingen. Deze wijziging zou ten andere gevolgen hebben gehad voor de verdeelsleutel inzake de toekenning van kredieten aan de Gewesten voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet aangezien één derde van het totale krediet aan de Gewesten afhankelijk was van de oppervlakte van elk Gewest (art. 5, Gewone Wet van 9 augustus 1980). Ook de adviezen van de Raad van State bij het wetsontwerp houdende de goedkeuring van het Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee tengevolge van het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen en van de Bijlagen opgemaakt te Oslo op 15 februari 1972⁵⁷⁰ en het wetsontwerp houdende de goedkeuring inzake de voorkoming van de verontreiniging van de zee tengevolge van het storten van afval, van de Bijlagen, het Addendum en het Bijvoegsel (Londen, Mexico en Washington - 29 december 1972 en gewijzigd te Londen op 12 oktober 1978, 1 december 1978 en 1 december 1980)⁵⁷¹ verwerpen de gebiedsaanspraken op de territoriale zee ten voordele van het Vlaamse Gewest. MAST vermeldt in zijn recentere werken: "*Het nationaal grondgebied omvat het landgebied en de binnenwateren (stromen, rivieren, meren). Algemeen wordt thans aanvaard dat de territoriale zee, niet tot het eigenlijke grondgebied van de staat behoort, maar dat de soevereiniteit van een staat zich uitstrekt over de territoriale zee*"⁵⁷².

Deze stelling heeft tot gevolg dat: "... de territoriale zee mag niet worden beschouwd als behorende zonder meer tot het grondgebied. ... De nationale wetgeving strekt zich niet *ipso facto* uit tot de territoriale zee"⁵⁷³. Ook volgens het advies van de Raad van State bij artikel 3 van het wetsontwerp ter uitbreiding van de Belgische territoriale zee tot 12 zeemijl⁵⁷⁴, betekent dit dat de Belgische wetgeving niet *ipso facto* toepasselijk is op de territoriale zee. Meer nog:

⁵⁶⁹ Amendementen van de heren Schiltz & Verroken: Gedr.St., Kamer, 1979-1980, nr. 627/2, 10 en 13; Amendement van de heer Verroken, Gedr.St., Kamer, 1979-1980, nr. 627/14, 4; zie ook amendement van mevrouw Neyts, Gedr.St., Kamer, 1992-1993, nr. 722/1, 265-266.

⁵⁷⁰ Gedr. St., Kamer, 1981-1982, nr. 378/1, 2.

⁵⁷¹ Gedr. St., Senaat, 1983-1984, 679/1, 8.

⁵⁷² MAST, A., Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht, Gent-Leuven, 1981, nr. 53, 72-73; contra DELPEREE, F., Droit constitutionnel, Brussel, 1980, 300; contra CRAENEN, G., Elementen van publiek recht, Leuven, Acco, 1988, 23.

⁵⁷³ VAN DER MENSBRUGGE, Y., 'Draagwijdte van de octrooireglementering in zee', RW 1720, 1722 en 1726 (1981-1982).

⁵⁷⁴ Art. 3: "*De Belgische wetgeving is van toepassing op de territoriale zee*".

*"de wetten en verordeningen waarvan het toepassingsgebied wordt aangegeven door het bepalen van het gedeelte van de zee waarop zij toepassing vinden, zonder daarbij te werken met het begrip territoriale zee of met een gelijkwaardig begrip, zullen in beginsel door de nieuwe wetgeving onverlet gelaten worden"*⁵⁷⁵.

Dat de soevereiniteit van de staat op zijn territoriale zee niet van dezelfde orde is als de soevereiniteit op het grondgebied, in de zin dat het Belgisch recht niet *ipso facto* toepasselijk is op de territoriale zee, heeft de Raad van State in zijn adviezen op de ontwerpen in het kader van de hervorming der instellingen meermaals bevestigd⁵⁷⁶. Hieruit volg ook dat "... de Staat die "gezag" heeft over een territoriale zee, deze niet kan inlijven bij het grondgebied van een of meer van de Staat onderscheiden openbare besturen (...), en evenmin aan de organen van zodanige openbare personen één of meer van de bevoegdheden zou kunnen overlaten welke dat gezag hen verleent"⁵⁷⁷. De Raad van State concludeert hier enerzijds dat aangezien de territoriale zee geen grondgebied is, de Belgische staat de territoriale zee in de vorm van grondgebied niet kan afstaan aan een Gewest, aangezien de Belgische staat niet zelf over dit grondgebied beschikt. Anderzijds concludeerde de Raad van State in 1978 ten onrechte dat de Staat geen bevoegdheden over de territoriale zee kan delegeren aan een ondergeschikt bestuur of aan een Gewest. In een advies van 1980 voorzag de Raad van State wel in deze mogelijkheid. Er zijn vanuit volkenrechtelijk en grondwettelijk standpunt geen bezwaren om bij wet de materiële bevoegdheid van het Vlaamse Gewest uit te breiden tot de territoriale zee⁵⁷⁸. Een beperkte bevoegdheidsoverdracht heeft reeds plaatsgegrepen door middel van een materiële bevoegdheidstoekenning aan het Vlaamse Gewest voor bepaalde materies met specifieke verwijzing naar de territoriale zee en continentaal plateau (art. 6, §1, X, 2°, 3°, 4° en 9° van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980). Voor andere aangelegenheden is daar tot nu toe geen politieke consensus over gebleken en is ook de Vlaamse Regering geen vragende partij geweest.

De loskoppeling van de territoriale zee van het grondgebied van België maakt deel uit van de thans algemeen aanvaarde principes van Belgisch grondwettelijk recht. Niettemin kan er op worden gewezen dat "*de overheid deze principes niet altijd even consequent heeft toegepast*", zoals in het geval van de uitbreiding van de territoriale zee van 3 zeemijl (vervat in een K.B.) naar 12 zeemijl bij wet, als een indicatie dat we hier hebben te maken met een gebiedsuitbreiding⁵⁷⁹. Indien men de redenering van de Raad van State toepast, kon artikel 68 (3) van de oude Grondwet: "*Geen afstand, geen ruiling, geen toevoeging van grondgebied kan plaats hebben dan krachtens een wet*" niet worden ingeroepen bij de uitbreiding en begrenzing van de

⁵⁷⁵ Advies Raad van State, Gedr. St., Kamer, 1986-1987, nr. 635/1, 3-4.

⁵⁷⁶ Gedr. St., Kamer, 1977-1978, nr. 461/33, 1-2; Gedr. St., Kamer, 1979-1980, nr. 627/12.

⁵⁷⁷ Gedr. St., Kamer, 1977-1978, nr. 461/33, 2.

⁵⁷⁸ Advies Raad van State, Gedr. St., Kamer, 1979-1980, nr. 627/12, 3.

⁵⁷⁹ FRANCKX, E., L.c., 252-253 (1994).

territoriale zee en volstond een K.B. i.p.v. een wet⁵⁸⁰. Niettemin heeft de Belgische regering bij de uitbreiding van de territoriale zee van 3 naar 12 zeemijl geopteerd voor een wet⁵⁸¹ i.p.v. een K.B. en heeft de Minister van Buitenlandse Zaken verklaart dat : " ... *de uitbreiding van de territoriale zee kan worden gelijkgesteld met een uitbreiding van het nationaal grondgebied*"⁵⁸², wat duidelijk in strijd is met de rechtspraak en de adviezen van de Raad van State en in tegenstelling met de vroegere praktijk om de breedte van de territoriale zee bij K.B. te regelen. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp ter uitbreiding van de Belgische territoriale zee gaf de Regering de volgende, weinig overtuigende verklaring: "*De breedte van de territoriale zee werd door meerdere koninklijke besluiten vastgelegd op drie zeemijlen Strikt wettelijk gezien, zou het dus volstaan hebben deze laatste overeenkomstig te wijzigen. Niettemin heeft de Regering het gepast geacht om haar opzet de waarborg van wet te geven, niet alleen om hieraan een meer plechtig karakter te verlenen, maar ook om uit te gaan van het voorbeeld van Frankrijk en Nederland, met wie zij zal moeten onderhandelen over de begrenzingsakkoorden waarvan sprake in artikel 2*"⁵⁸³.

1.1.3. Materiële bevoegdheidsverdeling tussen federale overheid en Gewesten

Als gevolg van de staatshervorming, doorgevoerd door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, gewijzigd door de Wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993⁵⁸⁴ werden belangrijke bevoegdheden overgedragen naar de Gewesten.

Hier worden enkel de bevoegdheden opgesomd die van belang kunnen zijn voor de Noordzee en de kustzone.

De bevoegdheden van de Gewesten worden bepaald in artikel 6, § 1:

I. Wat de ruimtelijke ordening betreft:

- 1° De stedenbouw en de ruimtelijke ordening;
- 7° De monumenten en de landschappen;

II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft:

- 1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het

⁵⁸⁰ Cf. FRANCKX, E., o.c. 731-732 (1988); contra BAERT en DEFRAIGNE tijdens het Verslag aan de Kamer namens de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen bij het Wetsontwerp tot bepaling van de breedte van de territoriale zee van België, 17 december 1986, Gedr.St., Kamer, 1986-1987, nr.635/2, 2.

⁵⁸¹ Wet van 18 juli 1987, B.S., 22 oktober 1987.

⁵⁸² Bespreking in de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen van de Senaat op 2 juni 1987, Gedr. St., Senaat, 1986-1987, nr. 451/2, 5.

⁵⁸³ Memorie van Toelichting, Gedr.St., Kamer, 1986-1987, nr. 635/1, 1-2.

⁵⁸⁴ Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, B.S., 15 augustus 1980, gewijzigd door de Wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, B.S., 13 augustus 1988 en door de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, B.S., 20 juli 1993.

water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;

2° Het afvalstoffenbeleid;

3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming

4° De waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.

De federale overheid is echter bevoegd voor:

1° Het vaststellen van de productnormen;

2° De bescherming tegen de ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval;

3° De doorvoer van afvalstoffen.

III. Wat de landinrichting en het natuurbehoud betreft:

1° De ruilverkaveling van landeigendommen en de landinrichting;

2° De natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen;

3° De groengebieden, parkgebieden en groene ruimten;

4° De bossen;

5° De jacht, met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens, en de vogelvangst;

6° De visvangst;

7° De visteelt;

8° De landbouwhydraulica en de onbevaarbare waterlopen, met inbegrip van hun bermen;

9° De ontwatering;

10° De polders en wateringen.

V. Wat het landbouwbeleid betreft:

5° De toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu en op de landinrichting, de bosbouw en het natuurbehoud.

VI. Wat de economie betreft:

5° De natuurlijke rijkdommen.

X. Wat de openbare werken en het vervoer betreft:

2° de waterwegen en hun aanhorigheden;

2°bis het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen;

3° de havens en hun aanhorigheden;

4° de zeekering;

5° de dijken;

9° de loodsdiens ten en de bebakeningsdiens ten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiens ten op zee.

De bevoegdheden bedoeld in 2°, 3°, 4° en 9° houden het recht in om in de territoriale

wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden.

De Gewesten kregen belangrijke bevoegdheden op het vlak van het leefmilieubeleid. Het natuurbehoudsbeleid valt volledig onder de bevoegdheid van de Gewesten. De uitvoering van het Verdrag van Ramsar berust sinds 1980 bij de Gewesten (op basis van art. 6, § 1, III, 2°). De Vlaamse Banken voor onze kust, die als Ramsar-gebied werden aangeduid, blijven echter onder de bevoegdheid van de nationale overheid aangezien deze gebieden binnen de territoriale zee liggen. Tengevolge van artikel 6, § 1, III, 2° die de in-, uit- en doorvoer van uitheemse planten en dieren uitsluit van de bevoegdheid van de Gewesten, blijft de bevoegdheid voor de toepassing van het Verdrag van Washington inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en de desbetreffende EG-verordeningen (betreffende de invoer van huiden van zeehondenjongen en betreffende de invoer van producten afkomstig van walvisachtigen) nationaal.

Betreffende artikel 6, § 1, III, 6°, met name de visvangst, wordt hier enkel de riviervisserij bedoeld. De zeevisserij blijft een bevoegdheid voor de nationale overheid. De visteelt (punt 7°) wordt overgeheveld naar de bevoegdheid van de Gewesten. De Memorie van Toelichting bij de wet wijst er op dat *"de nationale bevoegdheid voor de zeevisserij wordt behouden, uitgezonderd wat de steun betreft aan deze economische activiteit"*⁵⁸⁵.

Ten aanzien van het landbouwbeleid (art. 6, § 1, V) en het milieu bepaalt de Bijzondere Wet dat de federale overheid overleg pleegt met de betrokken gewestregeringen voor de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen, alsmede voor het opvolgen van de activiteiten van de Europese instellingen die betrekking hebben op het landbouwbeleid. Op Europees niveau hebben de vertegenwoordigers van de Gewesten zitting naast de de federale vertegenwoordigers in de technische comités (art. 6, § 2bis). Voorts wordt bepaald dat overleg wordt gepleegd tussen de betrokken gewestregering en betrokken federale overheid over de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid (art. 6, § 3bis, 5°).

Inzake de bevoegdheid van de Gewesten voor de natuurlijke rijkdommen (art. 6, § 1, VI, 5°)⁵⁸⁶ bepaalde de Raad van State dat bevoegdheden inzake exploitatievoorwaarden van de natuurlijke rijkdommen van het continentaal plat aan een Gewest kunnen worden toegekend. De regering was echter van mening dat omwille van de internationale aansprakelijkheid, toezicht van de nationale overheid noodzakelijk bleef. Het toekennen van bevoegdheden over de territoriale zee en het continentaal plat inzake exploitatievoorwaarden van de natuurlijke rijkdommen en de concessies die hierop betrekking hebben, werd buiten de Bijzondere Wetten van '80 en '88 gehouden. De bedoeling was om hiervoor een afzonderlijk wetsontwerp op te stellen, maar dit is tot nu toe niet gebeurd⁵⁸⁷. Dit heeft tot gevolg dat de bevoegdheden van de Gewesten inzake natuurlijke rijkdommen beperkt blijven tot hun grondgebied en zich dus niet uitstrekken over de territoriale zee of het continentaal plat.

⁵⁸⁵ LAVRYSEN, L., *l.c.*, 109 (1990); zie ook FRANCKX, E., *l.c.*, 257-258 (1994).

⁵⁸⁶ Door het vroegere artikel 6, § 1, VI, 1° waren de Gewesten bevoegd voor de exploitatievoorwaarden voor de natuurlijke rijkdommen en de concessies die hierop betrekking hebben.

⁵⁸⁷ SOMERS, E. en MAES, F., *o.c.*, 57 (1991); FRANCKX, E., *l.c.*, 251, 256 en 259 (1994).

Op basis van artikel 35 van de gecoördineerde Grondwet is de **federale overheid** slechts bevoegd voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten krachtens de Grondwet uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen. De Gemeenschappen en Gewesten zijn bevoegd voor de overige aangelegenheden (residuaire bevoegdheden). Voorwaarde is echter dat de federale bevoegdheden worden vastgelegd in een bijzondere wet. In afwachting daarvan behoudt de federale overheid de residuaire bevoegdheden. Voor wat leefmilieu betreft, blijft de federale overheid ondermeer bevoegd voor:

- de bescherming tegen ioniserende stralingen en het radioactief afval;
- de doorvoer van afval;
- het vaststellen van productnormen;
- de bescherming van de Noordzee;
- de civiele bescherming (rampenbestrijding);
- wetenschappelijk onderzoek in het kader van internationale programma's of dat de belangen van de Gewesten overschrijdt⁵⁸⁸.

1.1.4. Besluit ten aanzien van de materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling tussen federale overheid en Gewesten

Alhoewel de Gewesten belangrijke bevoegdheden hebben gekregen inzake bescherming van het leefmilieu, de bevoegdheid over het natuurbehoud, de ontginning van de natuurlijke rijkdommen, de waterwegen en de havens, blijven een aantal materiële bevoegdheden ten aanzien van het gebruik van de Noordzee in handen van de federale overheid, zoals bijvoorbeeld scheepvaart, defensie, civiele bescherming (rampenbestrijding). Door de territoriale bevoegdheidsverdeling waardoor de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest zich niet uitstrekt voorbij de basislijn, blijft de federale overheid bevoegd over de territoriale zee en over andere mariene gebieden zoals EEZ en continentaal plat. Van deze algemene regel kan worden afgeweken door bij wet materiële bevoegdheden van de Gewesten expliciet uit te breiden tot de mariene rechtsgebieden. Een dergelijke bevoegdheidsuitbreiding gebeurde reeds door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, gewijzigd door de Wet van 8 augustus 1988 (cf. art. 6, §1, X, 2°, 3°, 4° en 9°). Volgens de Raad van State kan dit inderdaad het geval zijn, maar is daartoe telkens een gewone wet vereist (bv. om de bevoegdheid voor de bescherming van de kustwateren tegen verontreiniging toe te kennen aan het Vlaamse Gewest). Bij onstentenis van een dergelijke wet blijft de nationale overheid bevoegd.

Vanuit het internationaal recht en de Belgische Grondwet kan geen onoverkomenlijk juridisch bezwaar worden ingebracht t.a.v. Vlaamse Gewestelijke bevoegdheden in de territoriale zee of op het continentaal plateau voor die materies waarvoor het Gewest *ratione materiae* exclusief bevoegd is en waarvoor een uitbreiding naar deze mariene gebieden noodzakelijk blijkt. Het hangt echter af van de kwalificatie "noodzaak" om tot een impliciete bevoegdheidsuitbreiding over te gaan. Artikel 10 van de Bijzondere Wet betreft de uitbreiding van de bevoegdheid van de Raden (de "implied powers"-theorie) door middel van een decreet. Volgens artikel 10 kunnen de decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. De term "*onontbeerlijk*" uit de Bijz. Wet van 1980 werd vervangen door

⁵⁸⁸ LAVRYSEN, L., *et al.*, Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen. Deel V. Juridische instrumenten. Wetenschappelijk verslag, Gent, Centrum voor Milieurecht, 13 juli 1994, 11.

"noodzakelijk" (art. 8, Bijz. Wet 1988). Deze vervanging heeft tot doel de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten uit te breiden, zodat de beperking van artikel 10 wordt afgezwakt en aan de theorie van de impliciete bevoegdheden een reële draagwijdte wordt gegeven⁵⁸⁹. De impliciete bevoegdheidstheorie wordt in 1993 van nog een beperking ontdaan, aangezien de Bijz. Wet van 1993 het artikel 19, § 1 aanpast. In het oorspronkelijke artikel 19 wordt een zinsnede ingevoerd (onderstreept), m.n. "Behoudens toepassing van artikel 10, regelt het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 9, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden". Door deze aanpassing wordt een belangrijke beperking⁵⁹⁰ op het toepassen van artikel 10 opgeheven. Volgens het Arbitragehof is het invoeren van artikel 10 slechts toelaatbaar onder twee voorwaarden, nl.: 1/ dat de aan de Staat voorbehouden aangelegenheid zich tot de gedifferentieerde regeling leent; en 2/ dat de weerslag op die aangelegenheid slechts marginaal is⁵⁹¹. Artikel 10 maakt het mogelijk door het aanbrengen van correcties meer duidelijkheid te brengen in de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de overheden van de deelstaten, in de zin dat de Gemeenschappen en de Gewesten over een grotere bevoegdheid kunnen beschikken, aangezien het aangelegenheden betreft waarvoor de Raden wel bevoegd zijn, maar wegens een territoriale beperking aanleiding geven tot een gedifferentieerde regelgeving. In welke mate dit "noodzakelijk" kan worden geacht, mits slechts een geringe weerslag is veeleer een opportuniteitsvraag, die geval per geval moet worden gekwalificeerd⁵⁹². In het advies door de Raad van State op het Vlaamse voorontwerp van decreet betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods, komt de Raad tot de conclusie dat "*de algemene politiereglementen en de reglementering op het verkeer en het vervoer in de meest ruime zin tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren*" en dat daarvan slechts kan worden afgeweken indien aan de door het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde is voldaan⁵⁹³.

⁵⁸⁹ Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, Gedr. St., Kamer, 1988, nr. 516/1, 24-25.

⁵⁹⁰ Cf. Arbitragehof, Arrest nr. 51 van 17 maart 1988, onderdeel B-2.

⁵⁹¹ Arbitragehof, Arrest nr. 66 van 30 juni 1988, onderdeel 13-B.

⁵⁹² In een eerdere studie voor de Vlaamse Administratie Leefmilieu en Infrastructuur uit 1993 werd reeds op de mogelijkheid van de "implied powers" theorie gewezen in een vergelijkbare aangelegenheid. In deze studie, gepresenteerd in de vorm van een ontwerp van decreet, heeft het probleem betrekking op een maatregel van politiek, zoals het opleggen van snelheidsbeperkingen aan binnenvaartuigen, die zonder betwisting een federale bevoegdheid is, maar waarvan wij de mening zijn toegedaan dat bij gebrek aan federale initiatieven dien-aangaande, het Vlaamse Gewest snelheidsbeperkingen moet kunnen opleggen omdat deze snelheden juist noodzakelijk zijn voor de vrijwaring van de oevers tegen verdere afkalving en noodzakelijk voor het Vlaamse Gewest om tot een goed beheer van de bevaarbare waterwegen te kunnen komen. Anderzijds is het effect van deze snelheidsbeperking slechts marginaal omdat de maatregelen in hun toepasingsgebied zijn beperkt tot de Vlaamse bevaarbare waterwegen, en gedifferentieerd naargelang de waterbouwkundige eigenschappen van waterweg tot waterweg. Gedifferentieerde snelheidsbeperkingen op de waterwegen zijn reeds het voorwerp van de bijzondere scheepvaartreglementen per waterweg en kunnen afwijken van het algemeen scheepvaartreglement: zie MAES, F., Gecoördineerd voorstel bijzonder reglement op de Vlaamse waterwegen, Gent, UG, 14 oktober 1993, 8.; ibid. voor een de geactualiseerde studie dd. 10 september 1994.

⁵⁹³ Advies Raad van State van 7 juni 1994, L.23.178/8; zie ook FRANCKX, E., l.c., 263 (1994).

Een in de praktijk meer gebruikte oplossing bestaat in het gezamenlijk beheren van de onderscheiden bevoegdheden tussen de Gewesten en de federale overheid door middel van samenwerkingsakkoorden, zoals dit blijkt uit punt 4 *infra*.

1.1.5. Internationale betrekkingen

Door de laatste fase van de staatshervorming werd tevens een wijziging doorgevoerd inzake de internationale betrekkingen van Gemeenschappen en Gewesten (cf. Titel IV Grondwet en de Bijzondere Wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten⁵⁹⁴). Deze heeft een dubbel doel: enerzijds het vastleggen van de autonomie van de deelstaten om binnen de perken van hun bevoegdheid de internationale samenwerking te regelen en anderzijds het veiligstellen van de coherentie in het Belgische buitenlandse beleid⁵⁹⁵.

Door het nieuwe artikel 167 van de gecoördineerde Grondwet, ter vervanging van het oude artikel 68 G.W., wordt verdragssluitende bevoegdheid toegekend aan de Gemeenschappen en de Gewesten. Artikel 167, § 1, Grondwet bepaalt: "*De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn*". De Koning sluit de verdragen, uitgezonderd deze die betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen behoren. Deze verdragen hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen (art. 167, § 2, gecoördineerde Grondwet). In de praktijk geeft deze procedure aanleiding tot een aanzienlijke vertraging bij de uiteindelijke ratificatie van zogenaamde "gemengde" verdragen door België⁵⁹⁶. Het sluiten van verdragen impliceert het geheel van de onderscheiden stadia in het volkenrechtelijk totstandkomen van verdragen: onderhandelingen, paraferen, ondertekening, ratificatie of toetreding en eventueel de opschorting en de opzegging. Voor akkoorden in vereenvoudigde vorm wordt de huidige praktijk aangehouden⁵⁹⁷.

Onderhandelingen

Voor de onderhandelingen wordt artikel 81 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 gewijzigd door de Wet van 5 mei 1993: de Gewest- of Gemeenschapsregeringen informeren de Koning vooraf van hun voornemen om onderhandelingen voor het sluiten van een verdrag aan te vatten evenals van elke daaropvolgende rechtshandeling die zij met het oog op het sluiten van het verdrag willen verrichten. De federale overheid kan bezwaar aantekenen tegen het

⁵⁹⁴ B.S., 8 mei 1993.

⁵⁹⁵ MOERENHOUT, R. en SMETS, J., De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994, 228-242.

⁵⁹⁶ Zie de procedurele schets bij de ratificatie van het Verdrag van Parijs (1992) door Franckx: FRANCKX, E., l.c., 267, voetnoot 144 (1994).

⁵⁹⁷ Toelichting bij de herziening van artikel 68 van de Grondwet, in Gedr.St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-16/1, 4-5.

voorgenomen verdrag. Dit heeft voor gevolg dat de procedure voor het sluiten van het verdrag wordt geschorst. Desgevallend kan de schorsing worden bevestigd volgens de procedure bepaald in artikel 81, waardoor de regeringen van Gemeenschappen of Gewesten definitief afzien van hun voornemen tot het sluiten van een verdrag.

Het sluiten van een verdrag

Voor het sluiten van verdragen zijn er drie mogelijkheden. De Koning sluit de verdragen, met uitzondering van die verdragen die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor Gemeenschaps- of Gewestregeringen bevoegd zijn. De Gemeenschaps- en Gewestregeringen sluiten, ieder wat hen betreft, de verdragen die betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor hun Raad bevoegd is (cf. de verdragen ter bescherming van de Maas en de Schelde (1994)). Een derde mogelijkheid bestaat uit het sluiten van "gemengde" verdragen. Dit zijn verdragen die niet uitsluitend betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen of Gewesten bevoegd zijn. De federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten hebben op 8 maart 1994 een samenwerkingsakkoord gesloten met de regelen voor het sluiten van gemengde verdragen⁵⁹⁸. De goedkeuring van de verdragen gebeurt door de Kamers of door de bevoegde Raden of indien het gaat over een gemengd verdrag, door Kamers en Raden.

De besluitvorming van de Europese Unie

Naast het sluiten van internationale verdragen, worden tevens bepalingen ingevoerd met betrekking tot de besluitvorming binnen de Europese Unie: artikel 81, §6 bepaalt dat de Executieven gemachtigd zijn tot het binden van de Staat in de Raad van de Europese Gemeenschappen waar een van hun leden België vertegenwoordigt overeenkomstig een samenwerkingsakkoord zoals bedoeld in artikel 92bis, § 4bis. Over de vertegenwoordiging in de Raad van de Europese Unie werd op 8 maart 1994 een samenwerkingsakkoord afgesloten⁵⁹⁹.

Daarnaast bestaat ook nog een plicht tot informatieverstrekking: Artikel 16, § 2 van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 (gewijzigd door de Bijzondere wet van 5 mei 1993) bepaalt: van bij het begin der onderhandelingen over elke herziening van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van de verdragen en akten waarbij deze Verdragen zijn gewijzigd of aangevuld, worden de Raden, daarover geïnformeerd. Zij krijgen kennis van het verdragsontwerp voor de ondertekening. Dit artikel is in analogie met artikel 168 van de Grondwet waarbij een dergelijke informatieverstrekking wordt voorzien ten aanzien van de federale Kamers. Daarnaast worden zowel de Kamers als de Raden van informatie voorzien over de voorstellen van normatieve rechtshandelingen van de Commissie van de Europese Unie (artikel 92 quater van de nieuwe titel IV ter van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, ingevoerd door de Bijzonder Wet van 5 mei 1993). Vanaf hun doorzending aan de Raad van

⁵⁹⁸ Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen.

⁵⁹⁹ Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie. Tekst akkoord in: B.S., 17 november 1994.

de Europese Unie worden de voorstellen van verordening en richtlijn, en in voorkomend geval van de andere normatieve rechtshandelingen van de Commissie van de Europese Unie overgezonden aan de Kamers en de Raden.

De vertegenwoordiging in internationale organisaties

Wat de vertegenwoordiging van België in internationale en supranationale organisaties betreft, sluiten de nationale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten een samenwerkingsakkoord over de vertegenwoordiging bij dergelijke organisaties en over de procedure in verband met de standpuntbepaling en met de bij gebreke van consensus aan te nemen houding in deze organisaties. In afwachting van een dergelijk akkoord wordt overleg gepleegd tussen de federale overheid en de betrokken Gewest- en Gemeenschapsregeringen voor de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen. Er wordt tevens overleg gepleegd voor het opvolgen van de werkzaamheden van de internationale en supranationale organisaties die betrekking hebben op aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen of de Gewesten.

De vertegenwoordiging in internationale organisaties werd inmiddels geregeld door een kaderakkoord van 30 juni 1994⁶⁰⁰. Specifiek ten aanzien van de vertegenwoordiging in internationale organisaties die zich bezighouden met het leefmilieu of het natuurbehoud, werd een samenwerkingsakkoord gesloten inzake het internationaal milieubeleid⁶⁰¹.

Rechtsgeding voor een internationaal rechtscollege

Voor het voeren van een rechtsgeding voor een internationaal of supranationaal rechtscollege in een gemengd geschil, werd een samenwerkingsakkoord afgesloten⁶⁰².

Substitutierecht bij niet-naleving van internationale verplichtingen

Wat de tenuitvoerlegging van internationale regelgeving betreft, wordt door de Grondwet in een beperkt substitutierecht voorzien voor de federale overheid. Artikel 169 van de Grondwet bepaalt dat om de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te verzekeren, de federale machten tijdelijk in de plaats kunnen treden van de Gewest- of Gemeenschapsorganen, mits het naleven van de voorwaarden bepaald in de wet. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in de Bijzondere Wet van 5 mei 1993 (vervangt artikel 16 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980). Wanneer de Staat is veroordeeld door een internationaal of supranationaal rechtscollege ten gevolge van het niet-nakomen van een internationale of supranationale

⁶⁰⁰ Kaderakkoord van 30 juni 1994 tot samenwerking tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden. Tekst akkoord in: B.S., 19 november 1994.

⁶⁰¹ Samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het internationaal milieubeleid. Tekst akkoord in: B.S., 13 december 1995.

⁶⁰² Samenwerkingsakkoord van 11 juli 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de rechtsgedingvoering voor een internationaal of supranationaal rechtscollege in een gemengd geschil. Tekst akkoord in: B.S., 1 december 1994.

verplichting door een gemeenschap of een gewest, kan de Staat in de plaats treden van de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest, voor de uitvoering van het beschikkend gedeelte van de uitspraak, op voorwaarde dat:

- de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest ten minste drie maanden voordien bij een met redenen omkleed en in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit in gebreke is gesteld;
- de betrokken Gemeenschap of Gewest door de Staat is betrokken bij de procedure voor de regeling van het geschil, met inbegrip van de procedure voor het internationaal of supranationaal rechtscollege;
- in het geval van een samenwerkingsakkoord, bedoeld in artikel 92bis, § 4ter, dit samenwerkingsakkoord door de Staat is nageleefd.

De maatregelen door de Staat genomen, houden op gevolg te hebben vanaf het ogenblik dat de betrokken Gemeenschap of Gewest zich schikt naar het beschikkend gedeelte van de uitspraak.

Interministeriële conferentie voor het buitenlands beleid

Het Overlegcomité⁶⁰³ dient in ieder geval een interministeriële conferentie voor het buitenlands beleid op te richten. In deze interministeriële conferentie informeert de federale regering de Gemeenschaps- en Gewestregeringen regelmatig over het buitenlands beleid (art. 31bis van de gewone Wet van 9 augustus 1980, zoals gewijzigd door de Wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten).

Door het toekennen van een zekere verdragssluitende bevoegdheid aan Gemeenschappen en Gewesten wordt getracht een oplossing te geven aan het probleem van de verantwoordelijkheid van de tenuitvoerlegging van internationale akten (cf. *infra* bij knelpunten).

2. Diensten en instellingen betrokken bij het Noordzee- en kustzonebeleid

2.1. Internationale instellingen en organisaties inzake de bescherming van de Noordzee

Het Belgisch Noordzeebeleid wordt in belangrijke mate beïnvloed of gevormd door internationale regelgeving (internationale verdragen, EG-verordeningen, resoluties van internationale organisaties). Ook van niet-gouvernementele organisaties en onderzoeksinstituten gaan belangrijke impulsen uit voor de vorming van het beleid of inzake mariene wetenschappelijk onderzoek. De hierna volgende opsomming van een aantal voor de Noordzee en het kustbeleid belangrijke instellingen en organisaties heeft slechts als bedoeling een overzicht te geven, waarbij telkens de meest relevante verwezenlijkingen worden genoemd. Een onderscheid wordt gemaakt naar gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties.

2.1.1. Gouvernementele organisaties

2.1.1.1. Verenigde Naties

Door de Verenigde Naties werden twee wereldwijde conferenties over milieu georganiseerd, een eerste in Stockholm in 1972, een tweede vond plaats in Rio in 1992 (UNCED). Tijdens

⁶⁰³ Cf. punt 4 inzake coördinatie.

deze laatste conferentie werden een aantal verdragen afgesloten waaronder het Verdrag inzake biologische diversiteit. De beleidslijnen voor het milieubeleid van de Verenigde Naties voor de komende jaren werden vastgelegd in Agenda 21. Daarin wordt ondermeer een hoofdstuk gewijd aan het mariene milieu en de kustzone.

Het milieuprogramma van de Verenigde Naties wordt gerealiseerd door UNEP (United Nations Environment Program). Onder de auspiciën van UNEP werd ondermeer volgende verdragen afgesloten: CITES-Verdrag, Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekken- de wilde diersoorten, Verdrag inzake biologische diversiteit. Onder UNEP bestaan ondermeer secretariaten belast met de opvolging van verdragen zoals het CITES-Verdrag en het Verdrag van Bonn. Onder de auspiciën van de Verenigde Naties werden ook de diverse Zeerechtconferenties gehouden, waaruit de diverse verdragen van Genève tot stand kwamen (1958), gevolgd door UNCLOS III (United Nations Conference on the Law of the Sea) waaruit het Zee- rechtverdrag van 1982 voortvloeide.

2.1.1.2. De Internationale Raad voor Onderzoek van de zee (ICES)

De Internationale Raad voor onderzoek van de zee (International Council for the Exploration of the Sea, afgekort ICES) werd opgericht in 1902 met het doel om het mariene wetenschap- pelijk onderzoek met betrekking tot de Noord-Atlantische Oceaan te coördineren. Het "Gentleman's Agreement" van 1902 gaf aanleiding tot het sluiten van een verdrag in Kopenhagen op 12 september 1964⁶⁰⁴. Het Verdrag werd van kracht op 22 juli 1968 en heeft als leden: België, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Groot-Brittannië, IJsland, Neder- land, Noorwegen, Polen, Portugal, Spanje, de vroeger Sovjetunie, Verenigde Staten en Zwe- den. ICES heeft de bevordering van het mariene wetenschappelijke onderzoek in de Noord- Atlantische Oceaan tot hoofddoel en kan met betrekking tot de studie van de levende rijkdom- men van de zee daartoe onderzoeksprogramma's aanmoedigen en opstellen, het wetensappe- lijk onderzoek coördineren en de resultaten daarvan publiceren. ICES zelf kan geen beleidsbe- slissingen nemen, maar heeft door het verstrekken van wetenschappelijke adviezen aan andere internationale organisaties die dit wel kunnen (bv. EG, OSCOM, PARCOM, HELCOM) een belangrijke invloed voor wat de wetenschappelijke ondersteuning van te nemen internationale beleidsmaatregelen betreft. Zo heeft onderzoek verricht in het kader van ICES aanleiding gegeven tot het afsluiten van het eerste Walvisvaartverdrag van 1931, dat het Verdrag van 1946 is voorafgegaan en is ICES o.m. een raadgevend orgaan voor de Noord-Oost Atlantische Visserijcommissie (NEAFC)⁶⁰⁵. Oorspronkelijk opgericht om de visserij en de visstocks te bestuderen en te beheren, is ICES uitgegroeid tot een onderzoeksorgaan dat de biologische effecten van mariene verontreiniging en de gebruiken van de zee bestudeerd, de gegevens daaromtrent verwerkt en opslaat in een databestand. Het uitvoerend Bureau van ICES wordt bijgestaan door adviescomités, waaronder het Adviescomité over mariene verontreiniging (Ad- visory Committee on Marine Pollution of ACMP) en het Adviescomité voor de kwaliteit van het mariene leefmilieu (Marine Environmental Quality Committee of MEQC). Binnen deze

⁶⁰⁴ Tekst in: KISS, C.A. (Ed.), Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, Nairobi, UNEP, 1983, 195; B.S., 15 juli 1967.

⁶⁰⁵ Zie Artikel 11, Internationaal verdrag inzake de visserij in het Noord-Oostelijk deel van de Atlantische Oceaan, Londen, 24 januari 1959. Tekst in: KISS, C.A. (Ed.), o.c., 136.

adviescomités zijn een aantal werkgroepen ondergebracht, gericht op het onderzoek in specifieke domeinen⁶⁰⁶.

2.1.1.3. De Commissies van Oslo en Parijs

Het Verdrag van Oslo (1972) heeft tot doel de verontreiniging in de Noord-Oost Atlantische Oceaan (inclusief de Noordzee), veroorzaakt door dumping en afvalverbranding, vanaf vaartuigen, luchtvaartuigen of vanaf door de mens gemaakte bouwwerken op zee, te beperken⁶⁰⁷. De door het Verdrag van Oslo ingestelde Commissie (OSCOM) besloot tijdens de eerste vergadering in 1974 tot de oprichting van een permanent adviescomité of het Standing Advisory Committee on Scientific Advice (SACSA)⁶⁰⁸. SACSA heeft tot taak om de Commissie te adviseren over technische en wetenschappelijke aangelegenheden die haar door de Commissie worden voorgelegd. OSCOM zelf staat in voor de uitvoering van het Verdrag en kan daartoe beslissingen ("Decisions") en aanbevelingen ("Recommendations") nemen naar de lidstaten toe.

Het Verdrag van Parijs (1974) beoogt de verontreiniging van de Noord-Oost Atlantische Oceaan veroorzaakt door bronnen op het vasteland, te beperken en beheersen. De Commissie bij het Verdrag van Parijs (PARCOM) besloot op haar beurt tijdens de eerste vergadering in 1978 tot de oprichting van een Technische Werkgroep (Technical Working Group of TWG) als een permanent adviesorgaan in technische en wetenschappelijke aangelegenheden voor de Commissie. De TWG staat open voor deelname van alle leden van de verdragspartijen, bij voorkeur in de hoedanigheid van wetenschappers in de plaats van vertegenwoordigers van de partijen. De TWG heeft tot taak om de door de Commissie naar voor gebrachte technische en wetenschappelijk problemen te beschrijven en in de mate van het mogelijke oplossingen voor te stellen, met inbegrip van de identificatie en de evaluatie van de politieke gevolgen ervan. De uiteindelijke politieke beslissingsbevoegdheid behoort toe aan de Commissie⁶⁰⁹. Binnen de TWG zijn verschillende subwerkgroepen actief die een permanent of tijdelijk karakter hebben, met name de werkgroep "olieverontreiniging" (GOP), de werkgroep "nutriënten" (NUT), de werkgroep "industriële sectoren" (INDSEC), de werkgroep "atmosfeer" (ATMOS), de werkgroep "diffuse bronnen" (DIFF) en "puntbronnen" (POINT). Tevens werden ad-hoc werkgroepen opgericht voor een beperkte periode (bv. de ad-hoc werkgroepen over verontreiniging door kwik, cadmium, PCB's, ... en de "ad hoc" werkgroep "radioactieve lozingen"). De subwerkgroepen rapporteren aan de Commissie via de TWG, tenzij de TWG de subwerkgroepen belast met de rechtstreekse rapportage aan de Commissie. Iedere subwerkgroep heeft zijn specifieke doelstellingen die vervat liggen in de "Terms of Reference" van de subwerkgroep. De subwerkgroepen hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat ze aan de Commissie programma's en maatregelen kunnen voorstellen met het oog op de vermindering en uitschakeling van de mariene verontreiniging afkomstig van de betrokken bronnen die door de subwerkgroep worden opgevolgd. PARCOM staat in voor de uitvoering van het Verdrag en kan daartoe

⁶⁰⁶ Bijvoorbeeld: Marine Chemistry Working Group (MCWG), Working Group on Biological Effects of Contaminants (WGBEC), Benthos Ecology Working Group (BEWG), enz.

⁶⁰⁷ Cf. Verdrag van Oslo, zie *infra*.

⁶⁰⁸ Cf. OSLO Commission, First to Fourth Annual Report, 1985, 6-7.

⁶⁰⁹ PARCOM, II/11/1, § 71.

beslissingen ("Decisions") en aanbevelingen ("Recommendations") aannemen.

De Commissies van Parijs en Oslo vergaderen doorgaans éénmaal per jaar als afzonderlijke Commissie en sinds 1979 aansluitend op de afzonderlijke vergaderingen, als gezamenlijke Commissie (OSPARCOM). Tijdens de eerste gezamenlijke Commissievergadering werd besloten tot de oprichting van een gezamenlijke monitoring groep (Joint Monitoring Group of JMG). De JMG heeft tot doel om de monitoring programma's van de twee Commissies te coördineren in een gemeenschappelijk monitoring programma (Joint Monitoring Programme of JMP), rekening houdende met de afzonderlijke en gezamenlijke doelstellingen van de beide verdragen, de nationale en de internationale monitoring programma's. De JMG verstrekt advies in de vorm van aanbevelingen aan beide Commissies, via de werkgroepen SACSA en TWG, maar kan ook voorlopig en rechtstreeks aan de gezamenlijke Commissievergadering rapporteren om de aanvaarding van bepaalde aanbevelingen niet te vertragen. De aanbevelingen van de JMG die betrekking hebben op aangelegenheden die slechts één Commissie aanbelangen, worden enkel aan de respectieve werkgroep van die Commissie overgemaakt (bv. monitoring van dumpinggronden via SACSA naar OSCOM; de evaluatie van de uniforme emissiestandaarden en de kwaliteitsdoelstellingen benaderingen via TWG naar PARCOM). De JMG werkt samen met ICES en kan advies vragen aan gelijk welk ander internationaal lichaam met monitoring doelstellingen. De JMG verstrekt advies over de noodzakelijke wetenschappelijke basis voor de effectieve tenuitvoerlegging van de monitoringactiviteiten onder de beide Verdragen, waarbij onder meer: wanneer, waar en wat moet bemonsterd en gemeten worden. De JMG is ook het forum waar de intercalibratie van de monsternames en de analyses en andere verwante onderzoeksmethoden worden bediscussieerd. De JMG kan met toestemming van beide Commissies, technische en wetenschappelijke ad-hoc werkgroepen oprichten. De JMG staat open voor alle leden bij het Verdrag van Parijs en van Oslo. De strategie van de JMG is gericht op het meten van de verontreiniging met het oog op vier doelstellingen: 1/ de mogelijke schade of effecten voor de menselijke gezondheid; 2/ de biologische effecten; 3/ de bestaande verontreinigingsniveau's en -verspreiding; en 4/ de trends in de verontreinigingsniveau's. Hiervoor werd een netwerk van bemonsteringsstations opgericht die geconcentreerd zijn in de kustwaten. De resultaten worden overgemaakt aan de Commissies en moeten de wetenschappelijke basis bieden voor het nemen van beslissingen.

Sedert 1993 werden door OSPARCOM gezamenlijke comités opgericht ter anticipering van het van kracht worden van het nieuwe Verdrag van Parijs (1992). Het betreft ASMO (Environmental Assessment and Monitoring Committee), belast met het bestuderen van de toestand van het mariene milieu in het verdragsgebied, de effecten van de genomen maatregelen, het vastleggen van de prioriteiten en de nood aan bijkomende of verschillende maatregelen in overeenstemming met Bijlage IV (monitoring) van het Verdrag van Parijs (1992) en PRAM (Programmes and Measures Committee) dat tot doel heeft programma's en maatregelen uit te werken ter voorkoming en vermindering van verontreiniging van het verdragsgebied.

2.1.1.4. De North Sea Task Force (NSTF)

De Tweede Ministeriële Verklaring over de Noordzee (1987) onderschreef de noodzaak om de wetenschappelijke kennis uit te breiden, vooral met betrekking tot de verdere ontwikkeling van op elkaar afgestemde methoden voor de monitoring, modellering en de beoordeling van de toestand van het leefmilieu van de Noordzee, zowel op nationaal als internationaal niveau.

ICES en de Commissies van Parijs en Oslo werden verzocht om gezamenlijk de optimale middelen te onderzoeken om deze doelstellingen te bereiken. De Verklaring stelde voor om een gezamenlijke Werkgroep op te zetten tussen ICES, OSCOM en PARCOM in de vorm van een Task Force die een geharmoniseerd studieprogramma zou moeten opstellen rekening houdende met de voorstellen uit Bijlage G⁶¹⁰. Tijdens de voorbereiding van het "Quality Status Report" of het Rapport over de beoordeling over de "gezondheidstoestand" van de Noordzee in 1987⁶¹¹, was gebleken dat er nog te weinig gegevens over de Noordzee bekend waren en dat de gekende gegevens dikwijls niet bruikbaar waren om tot vergelijkende wetenschappelijke conclusies te komen⁶¹². Dit was voornamelijk het geval om met grotere zekerheid een samenhang te kunnen vaststellen tussen de toevoer, de concentraties en de effecten van contaminanten in de Noordzee. Deze kennis is vereist om de efficiëntie van de genomen en geplande maatregelen te kunnen aantonen en moet als basis dienen voor het nemen van verdergaande beslissingen. De specifieke bedoeling van de North Sea Task Force bestond erin om een betrouwbare en complete verklaring te geven over de circulatiepatronen, de toevoer en verspreiding van schadelijke stoffen, de ecologische condities en de effecten van de menselijke activiteiten in de Noordzee.

In navolging op de Tweede Ministeriële Noordzeeverklaring werd in 1988 door OSPARCOM en ICES overgegaan tot de oprichting van de North Sea Task Force en werd besloten om een volgende Quality Status Report uit te brengen in 1993. Tevens werd er een gemeenschappelijk OSPARCOM/ICES verbindingscomité opgericht (Joint OSPARCOM/ICES Liaison Committee) die de samenwerking tussen OSPAR en ICES moet coördineren, de onderlinge gegevensuitwisseling bevorderen en die zaken van gemeenschappelijk belang bespreken die niet vallen onder de doelstellingen van de North Sea Task Force. De North Sea Task Force kwam een eerste maal formeel bijeen in december 1988 en bestond uit delegaties van de acht Noordzeelanden (maximum drie experts per land), de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigers van ICES (de leden van het Adviescomité over mariene verontreiniging/Advisory Committee on Marine Pollution of ACMP en de voorzitters van de voornaamste ICES werkgroepen) en OSPARCOM (de voorzitters van de JMG, de TWG en SACS, aangevuld met vertegenwoordigers van de passende subwerkgroepen). De andere leden bij OSCOM en PARCOM konden als waarnemers deelnemen aan de vergaderingen van de Task Force, alsook internationale organisaties met gelijklopende doelstellingen⁶¹³. De NSTF kon initiatieven nemen om: 1/ expertgroepen op te richten die adviezen voorbereiden voor de hoofdgroep; 2/ werkseminaries te houden over specifieke onderwerpen en de weten-

⁶¹⁰ Punten 51 en 52 van de Tweede Ministeriële Verklaring.

⁶¹¹ Quality Status of the North Sea. A Report by the Scientific and Technical Working Group, Londen, september 1987, voorgelegd aan de Tweede Ministeriële Noordzeeconferentie in november 1987.

⁶¹² Zie Tabel 1 van het NSTF vijfjarenplan 1989-1993: North Sea Task Force Five Year Plan 1989-1993, North Sea Environment Report (verder afgekort NSER) No.1, NSTF/OSPARCOM/ICES, Londen, August 1989, 2; Zie ook bij: REID, P.C., 'The Work of the North Sea Task Force', in The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation, FREESTONE, D, IJLSTRA, T. (Ed.), Londen, Graham & Trotman, 1990, 83.

⁶¹³ Zie: NSER, No.1., Bijlage 1, 13-14; Dit is het geval met de Commissie bij het Verdrag van Helsinki (HELCOM) en het Secretariaat van de Waddenzee.

schappers van de Noordzeelanden te informeren over de stand van het onderzoek⁶¹⁴; 3/ wetenschappelijke seminaries of conferenties te organiseren met het doel om delen van het onderzoek of het programma publiek te maken; en 4/ ICES en OSPARCOM te vragen nieuwe projecten te starten of lopende onderzoeksprojecten aan te passen⁶¹⁵.

De doelstellingen van de North Sea Task Force werden initieel omschreven in Bijlage G van de Tweede Ministeriële Noordzeeconferentie⁶¹⁶, gevolgd door OSPARCOM en door de Task Force zelf, en tenslotte verder aangescherpt in punt 35 van de Derde Ministeriële Noordzeeconferentie in 1990. Vooral de Derde Noordzeeverklaring bevatte nieuwe en ambitieuze elementen die moeten bijdragen tot het zoeken of nemen van beheersmaatregelen voor het mariene leven in de gehele Noordzee. Deze beheersbenadering en het mogelijks herstel van reeds aangerichte schade heeft als basis de samenwerking tussen OSPARCOM en ICES en komt expliciet tot uiting in de Derde Noordzeeverklaring, vooral in punt 35.1 van de Verklaring⁶¹⁷. In concreto heeft de North Sea Task Force voor de periode 1989-1993 een gecoördineerd wetenschappelijk programma opgemaakt waar in hoofdzaak vijf taken werden benadrukt: 1/ het voorbereiden van het rapport over de kwaliteitsstatus van de Noordzee tegen 1993⁶¹⁸; 2/ de coördinatie van een adequate bemonstering van de gehele Noordzee; 3/ de coördinatie van de mathematische modellen voor de Noordzee; 4/ de coördinatie van de wetenschappelijke onderzoeken met betrekking tot de Noordzee; en 5/ specifieke projecten⁶¹⁹. Onder specifieke projecten vallen het onderzoek naar de ongebruikelijke algenbloei, de epidemische zeehondensterfte en het gedrag van nutriënten in de Noordzee⁶²⁰. Niet alle taken konden of hoefden door de NSTF te worden uitgevoerd. Met uitzondering van taak 1 en 5, kunnen de andere taken door de relevante werkgroepen van ICES en OSPARCOM worden uitgevoerd. De NSTF heeft een Monitoring Master Plan (MMP) voor de gehele Noordzee

⁶¹⁴ Zie bijvoorbeeld de werkseminaries over de benthos, over de coördinatie van de modellen en over achtergrondconcentraties van de natuurlijke samenstelling van de leefmilieu van de Noordzee bij niet-beïnvloeding door de mens: North Sea Task Force News, December 1992, 6-7.

⁶¹⁵ NSER, No.1., 10.

⁶¹⁶ In Bijlage G wordt het programma van de North Sea Task Force voorgesteld; zie ook: FERM, R., 'A Historical Perspective', North Sea Task Force News (NSTFN), November 1991, 1-2.

⁶¹⁷ De "North Sea Task Force" o.m. wordt verzocht: (ii) in het "1993 Quality Status Report" over de algehele ecologische situatie van de Noordzee en haar kustwateren de volgende onderwerpen met extra aandacht te behandelen: - de invloed van visserij op het ecosysteem van de Noordzee; ... ; - de inventarisatie en beoordeling van bestaande schade; (iii) technieken uit te werken voor het ontwikkelen van ecologische doelstellingen voor de Noordzee en haar kustwateren; (iv) op basis van het "1993 Quality Status Report" eerste voorstellen uit te werken voor mogelijke methoden voor het herstel van reeds beschadigde ecosystemen en voor de bescherming van ecosystemen die nog intact zijn; (v) ten aanzien van de bescherming van soorten en hun natuurlijke leefomgeving relevante acties en maatregelen te coördineren; ...".

⁶¹⁸ Zie bij: DUCROTOY, J.-P., 'The 1993 Quality Status Report of the North Sea', NSTFN, December 1991, 2-3; DUCROTOY, J.P. en FERM, R., 'The Quality Status Report and its presentation to the Fourth North Sea Conference in 1995', NSTFN, May 1992, 1-2.

⁶¹⁹ NSER, No.1, 4-9; Zie ook bij: REID, P.C., o.c., 83-86.

⁶²⁰ Zie uitgebreid in: Important Issues in Enhancing Scientific Understanding of the North Sea Environment, North Sea Task Force Report, No. 2, NSTF/ICES/OSPARCOM, London, March 1990.

uitgewerkt⁶²¹, met de bedoeling om zowel tot een holistische benadering van de milieubeoordeling van de Noordzee, als tot de afzonderlijke milieubeoordeling van bepaalde subregio's te komen. Daarvoor werd de Noordzee ingedeeld in zeven zones en drie subregio's, nl.: Skagerrak/Kattegat, het Kanaal en de Waddenzee. In die zones en de subregio's werken de geïnteresseerde Noordzeelanden samen onder leiding van één leidinggevend land ("lead country"), belast met de coördinatie van het wetenschappelijk onderzoek in die zone. Het wetenschappelijk onderzoek bestond onder meer uit het meten van contaminanten in 1990/1991, waarvan de stoffen werden ingedeeld in verplicht te meten stoffen en vrijwillig te meten stoffen. Onder de verplicht te meten stoffen vallen de zware metalen: cadmium, koper, kwik, zink, lood; de organische stoffen: PCB's, alfa en gamma HCH, HCB; en de nutriënten: fosfor, stikstof en een aantal stikstofverbindingen, waaronder inbegrepen een aantal parameters zoals de temperatuur, opgeloste zuurstof, zoutgehalte, materiaal in suspensie. Onder de vrijwillig te meten stoffen vallen de zware metalen: arsenicum, chroom en nikkel; onder de organische stoffen vallen onder meer: polynucleaire aromatische koolwaterstoffen, dioxines, atrazine, simazine, dieldrin, aldrin, endrin, DDT, ...; en aan de nutriënten gekoppelde parameters zoals de algensamenstelling, kleur van het water, massale mortaliteit van mariene organismen, Waar en wat als minimum moet worden gemeten (de monsternames), werd voor 1990/1991 uitgewerkt in matrices, gebaseerd op adviezen verstrekt door ICES en vooraf vastgelegde meetstations⁶²². - Daarnaast werd aanbevolen om de effecten van verontreiniging te meten aan de hand van een aantal biologische indicatoren. Op die wijze probeerde het MMP de biologische en chemische bemonstering te coördineren. Vooral het meten van de biologische effecten schept bijzondere problemen omdat de verschillende lopende nationale programma's uiteenlopende organismen, technieken en analysemethoden gebruiken, waardoor wetenschappelijke vergelijkende conclusies moeilijk zijn en een internationale kwaliteitscontrole vaak onbestaande. Met de publicatie van het North Sea Quality Status Report in 1993, werd ook de NSTF opgeheven en worden de doelstellingen in grote mate overgenomen door ASMO van OSPAR, voor het gehele verdragsgebied van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan.

2.1.1.5. Het Noordoostelijke Atlantische Verdrag (OSPAR- Parijs 1992).

De opzet van de North Sea Task Force heeft de partijen bij het Verdrag van Oslo en Parijs geïnspireerd om in het nieuwe Noordoostelijke Atlantische Verdrag een artikel 6⁶²³ en een Bijlage IV op te nemen die de basis moet bieden voor de beoordeling van de toestand van de kwaliteit van het leefmilieu in de Noordoostelijke Atlantische Oceaan. De daarin opgenomen bepalingen moeten de garantie bieden dat door de concrete toepassing van het voorzorgsbeginsel, het wetenschappelijk aspect bij het nemen van politieke beslissingen niet uit het oog

⁶²¹ Dit in tegenstelling tot het JMP dat zich beperkt tot de kustzones en waarbij geen offshore bemonsteringsstations werden gebruikt. Zie voor de uitwerking van het MMP: PORTMANN, J.E., 'The implementation of the Monitoring Master Plan', NSTFN, December 1991, 4-5.

⁶²² Zie voor de locatie van de stations in 1990/91: OSPARCOM, Progress Report on the Activities of the Oslo and Paris Commissions, November 1987 - March 1990, London, 1990, 25.

⁶²³ In art. 6 van het Noordoostelijke Atlantische Verdrag hebben de verdragspartijen de verplichting op zich genomen om: "(a) undertake and publish at regular intervals joint assessments of the quality status of the marine environment and of its development, for the marine area or for regions or subregions thereof; (b) include in such assessments both the evaluation of the effectiveness of the measures taken and planned for the protection of the marine environment and the identification of the priorities for action".

wordt verloren. Tenslotte bestond voor de North Sea Task Force het gevaar dat eens de dynamiek uitgaande van de Noordzeeverklaringen opbrandt, ook de bestaansredenen van het Master Monitoring Plan in vraag kon worden gesteld⁶²⁴. Het nieuwe Noordoostelijke Atlantische Verdrag wil dit scenario vermijden en de ervaringen opgedaan in de NSTF bestendigen en uitbreiden naar een ruimere mariene geografische regio toe. Bijlage IV bij het Verdrag over de beoordeling⁶²⁵ van de kwaliteit van het mariene leefmilieu hecht veel belang aan de instandhouding van de monitoring⁶²⁶ of het bemonsteren van het mariene milieu in al zijn aspecten, met het doel om verbanden te kunnen leggen tussen de inbrenging van stoffen in het mariene milieu (natuurlijke en antropogene) of de activiteiten die plaatsgrijpen in het mariene milieu en de invloed ervan op de kwaliteit van dat milieu, meer in het bijzonder het water, de sedimenten en de biota. In de praktijk wordt hiermee een samensmelting beoogd tussen het Joint Monitoring Programme (JMP) van OSPARCOM en het Monitoring Master Plan (MMP) van de North Sea Task Force, beheerd door een samensmelting van de Joint Monitoring Group van OSPARCOM en de North Sea Task Force. ICES en ook andere regionale wetenschappelijke organisaties kunnen een nieuwe rol aangeboden krijgen, met name deze van een volwaardig partnership (zoals ICES bij de North Sea Task Force), in de plaats van een adviesverstreckende rol tegen betaling (consultancy) zoals hoofdzakelijk het geval bij de JMG⁶²⁷.

2.1.1.6. De Internationale Maritieme Organisatie (IMO)⁶²⁸

Met uitzondering van het OILPOL-Verdrag van 1954 en het Dumpingverdrag van Londen kwamen en komen nog steeds alle universele verdragen betreffende de bestrijding van de accidentele, incidentele, intentionele en operationele verontreiniging van de zee door de scheepvaart tot stand binnen de IMO, de Internationale Maritieme Organisatie, die een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties is⁶²⁹.

⁶²⁴ Cf. OSPAR 13/INFO.3, 1.5.

⁶²⁵ Onder een milieubeoordeling of "environmental assessment" in dit geval wordt verstaan: "*an evaluation of the conditions and the quality of the environment of a defined marine area; it defines anthropogenically induced changes or disturbances to the ecosystem in that area*" met de bedoeling "*to provide the basis for strategic analysis of the requirements for regulatory action necessary to protect the marine environment in a given area, particularly for determining the adequacy and/or shortcomings of existing environmental regulations and controls pertaining to the protection of the environmental health and quality of the marine environment*" (zie: OSCOM, Procedures and Decisions Manual, B4/88-E, 4/5).

⁶²⁶ Monitoring betekent het herhaaldelijk meten van: "*(a) the quality of the marine environment and each of its compartments, that is water, sediments and biota; (b) activities or natural and anthropogenic inputs which may effect the quality of the marine environment; (c) the effects of such activities and inputs*".

⁶²⁷ Cf. art. 3 (d), Bijlage IV van het Noordoostelijke Atlantische Verdrag.

⁶²⁸ Zie MAES, F., De Bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging veroorzaakt door de koopvaardij-scheepvaart. Internationale rechten en verplichtingen van staten, met bijzondere aandacht voor de Europese statenpraktijk, Doctoraal Proefschrift, Gent, 1996, 164-175.

⁶²⁹ Verdrag ter oprichting van de Internationale Maritieme Consultatieve Organisatie (IMCO), Genève, 6 maart 1948, 289 UNTS 3. Het Verdrag werd van kracht op 17 maart 1958 en op 13 januari 1959 werd het akkoord met de Verenigde Naties goedgekeurd waardoor IMCO als 12de gespecialiseerde organisatie van de V.N. werd opgenomen. Sedert 22 mei 1982 is de organisatie van naam veranderd in IMO; Goedkeuringswet van 26 juni 1951, B.S., 6 maart 1952 en 19 juni 1959, gewijzigd op 15 september 1964 (B.S., 14 januari 1966), 28

Reeds in het vroege bestaan van de IMO werd er erkend dat één van de vele belangrijke technische materies die de scheepvaart aanbelangen, deze van de operationele verontreiniging was. De IMO heeft dan ook onder meer als doelstelling om de mariene verontreiniging afkomstig van schepen te voorkomen en te controleren (art. 1 (a), IMO-Verdrag). Anderzijds zal de IMO erop toezien dat er geen discriminatoire daden worden gesteld of onnodige restricties aan de internationale scheepvaart worden opgelegd. De vrijheid van de scheepvaart voor alle vlaggen om deel te nemen aan de internationale handel is een belangrijke doelstelling van de IMO (art. 1 (b), IMO-Verdrag). De IMO streeft ernaar dat maatregelen ter bescherming van het mariene milieu verzoenbaar zijn met het beginsel van de vrije scheepvaart en geen aanleiding geven tot onnodige restricties op dit vrijheidsbeginsel. Naar de IMO wordt in het Zee-rechtverdrag impliciet verwezen "*als de bevoegde internationale organisatie*" in de enkelvoudige betekenis, voor het uitwerken van internationale regels en normen ten aanzien van de scheepvaart⁶³⁰. De IMO-regelgeving is voor vlaggenstaten de minimumregelgeving, maar kan ook voor kust- en havenstaten de maximumregelgeving zijn. Beide aspecten moeten worden bekeken binnen de jurisdictionele bevoegdheden van deze staten.

De rol van de IMO bestaat er hoofdzakelijk in om de regeringen van de verdragsstaten aan te moedigen om de vereiste maatregelen te nemen, hen te adviseren en bij te staan. Het instrumentarium daartoe bestaat enerzijds uit verdragen die door de individuele lidstaten moeten worden aanvaard en deel uitmaken van hun nationale rechtsstelsels, anderzijds uit codes, richtlijnen, aanbevelingen en aanbevolen praktijken die in sé niet verplicht zijn, maar door hun veelvuldige toepassing een universeel en potentieel bindend karakter krijgen via de statenpraktijk. Dikwijls worden die richtlijnen en codes geheel of gedeeltelijk opgenomen in de nationale wetgeving van de verdragspartijen of maakt die nationale wetgeving de toepassing ervan mogelijk. In veel gevallen zijn de niet-verdragsinstrumenten ten aanzien van de scheepvaart, vooral wegens hun technische aard (IMDG-Code en andere codes) niet geschikt om het voorwerp te zijn van een verdrag, maar zijn ze even efficiënt als zouden ze worden opgenomen in een verdragstekst. Teneinde haar doelstellingen te verwezenlijken, kan de IMO dus overgaan tot het opstellen van ontwerpconventies en internationale akten, het formuleren van passende aanbevelingen, evenals het verstrekken van richtlijnen aan intergouvernementele organisaties. De Organisatie kan overlegorganen tussen de leden oprichten, de uitwisseling van informatie bevorderen, noodzakelijk blijkende conferenties organiseren en de technische samenwerking vergemakkelijken door diensten en passende hulp aan de leden te verstrekken.

De IMO telt momenteel 152 lidstaten⁶³¹, die zitting hebben in het hoogste gezagsorgaan, de **Algemene Vergadering**⁶³², waarin alle gewichtige besluiten worden genomen en over alle

september 1965 (B.S., 21 september 1966), 17 oktober 1974 (B.S., 4 februari en 8 juni 1977), 14 november 1975 (B.S., 2 februari 1979, 28 juli 1981 en 20 mei 1982), 17 november 1977 (B.S., 6 december 1985) en 15 november 1979 (B.S., 29 januari 1981).

⁶³⁰ Cf. artt. 22, 41, 53, 60, 80, 211, 217, 218, 220, 223, Zeerechtverdrag.

⁶³¹ IMO Doc.A.19/7, 1 augustus 1995: stand op 31 juli 1995.

⁶³² De Algemene Vergadering is een plenair intergouvernementeel orgaan dat om de twee jaar in gewone zitting bijeenkomt (buitengewone zittingen worden gehouden op verzoek van de Raad of op verzoek van tenminste 1/3 van de leden).

kwesties wordt beslist in laatste aanleg. Een staat moet geen lid zijn van de IMO om de onder impuls van de IMO totstandgekomen verdragen te ratificeren. Het numerieke aantal staten die een verdrag hebben geratificeerd is minder van belang dan hun procentueel aandeel in de wereldkoopvaardij. De 152 leden vertegenwoordigen immers meer dan 95 % van het wereldtonnage. De Europese Unie op haar beurt is geen lid en kan tot geen enkel maritiem leefmilieuverdrag van de IMO toetreden, aangezien dit een voorrecht is voor staten. De Commissie is wel vertegenwoordigd als waarnemer in de belangrijkste Comités en hoopt op termijn volwaardig lid van de IMO te kunnen worden.

De Algemene Vergadering wordt bijgestaan door een Secretariaat⁶³³ en een Raad⁶³⁴ belast met het dagelijkse beheer. Elk van de voornoemde organen is gemachtigd om binnen de hem toegemeten bevoegdheden over te gaan tot het oprichten van Comités of Commissies, of elk subsidiair orgaan ad hoc waarvan de noodzaak blijkt. De belangrijkste permanente Comités die zich bezighouden met de mariene verontreiniging zijn het **Comité voor Maritieme Veiligheid** (Maritime Safety Committee - MSC)⁶³⁵ en het **Comité ter Bescherming van het Zeemilieu** (Marine Environment Protection Committee - MEPC)⁶³⁶. Alle Comités van de IMO staan open voor deelneming door alle lidstaten op basis van gelijkheid en onafhankelijk van de belangrijk-

⁶³³ Het Secretariaat is belast met de afwikkeling van de lopende zaken, de administratieverwerking, de studiediensten, het indienen van voorstellen, het uitvoeren van de besluiten en het leggen van contacten tussen de IMO en de onderscheiden nationale regeringen en administraties. De hoogste ambtenaar is de Secretaris-Generaal.

⁶³⁴ Als tussenschakel, tevens om het dagelijks beheer en het toezicht op het Secretariaat te bevorderen, werd een intergouvernementeel orgaan, de Raad, ingesteld. De Raad is momenteel samengesteld uit 32 leden door de Algemene Vergadering verkozen voor twee jaar en verdeeld in 3 categorieën. De Raad bestaat voor de periode 1994-1995 uit: - Groep A of 8 vertegenwoordigers van staten met grote scheepstonnages (China, Griekenland, Italië, Japan, Noorwegen, Rusland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten); - Groep B of 8 vertegenwoordigers van Staten met groot handelsverkeer (Argentinië, Brazilië, Canada, Frankrijk, Duitsland, Indië, Nederland en Zweden); - Groep C of 16 vertegenwoordigers van Staten niet opgenomen in de groepen A en B en rekening houdende met de regionale spreiding (Algerije, Australië, Bahamas, Cyprus, Egypte, Indonesië, Iran, Koeweit, Mexico, Marokko, Nigeria, Polen, Republiek Korea, Saoedi Arabië, Singapore en Spanje): IMO News 13 (1993/4); De Raad werd uitgebreid tot 40 leden in een verhouding 10-10-20: Resolutie A.735(18) van 4 november 1993.

⁶³⁵ Het Comité voor Maritieme Veiligheid (Maritime Safety Committee - MSC) is het oudste Comité verantwoordelijk voor het technische werk binnen de Organisatie en wordt bijgestaan door een aantal subcomités die zich inlaten met de specifieke aspecten binnen de bevoegdheids sfeer van het MSC, zoals de 'Safety of Navigation (NAV)', 'Radiocommunication (COM)', 'Life-saving Appliances (LSA)', 'Standards of Training and Watchkeeping (STW)', 'Carriage of Dangerous Goods (CDG)', 'Ships Design and Equipment (DE)', 'Fire Protection (FP)', 'Stability and Load Lines (SLL)', 'Safety Fishing Vessels (SFV)', 'Containers and Cargoes (CC)' en 'Bulk Chemicals (BC)'.

⁶³⁶ Het Comité ter Bescherming van het Zeemilieu (Marine Environment Protection Committee - MEPC) werd in 1973 opgericht en heeft tot doel de activiteiten te coördineren ter voorkoming van verontreiniging veroorzaakt door zeeschepen. Er is ook een Juridisch Comité (Legal Committee) oorspronkelijk opgericht om de juridische nasleep te regelen na de ramp met de "Torrey Cannon" in 1967, maar werd later een permanent functionerend Comité verantwoordelijk voor het behandelen van alle juridische problemen waarmee de organisatie wordt geconfronteerd. Het Comité voor Technische Samenwerking (Technical Co-operation Committee TCC) coördineert de technische bijstand aan de ontwikkelingslanden. Het Comité speelt een belangrijke rol in de verbetering van de maritieme infrastructuur en de opleiding van de zeelieden in de minder geïndustrialiseerde landen. Het 'Facilitation Committee' dat in 1972 de status van subsidiair orgaan van de Raad kreeg en adviesorgaan voor de Secretaris-Generaal, heeft tot doel de formaliteiten bij het zeevervoer te vereenvoudigen.

heid van hun handelsvloot⁶³⁷, waardoor de universaliteit van de regelgeving wordt gegarandeerd.

Ter verwezenlijking van haar doelstellingen werden door de IMO reeds meer dan 40 verdragen, protocollen, amendementen en akkoorden met alle dezelfde status aanvaard. Bovendien werden er meer dan 20 codes en meer dan 770 resoluties door de Algemene Vergadering aanvaard, de resoluties van de permanente Comités niet meegerekend. Bij de verdragen met betrekking tot verontreiniging door de scheepvaart die onder auspiciën van de IMO tot stand komen, kan een onderscheid worden gemaakt tussen de preventieverdragen, de aansprakelijkheidsverdragen en samenwerkingsverdragen. Er zijn de verdragen die enerzijds rechtstreeks en in hun geheel de voorkoming en de controle van verontreiniging beogen (MARPOL 73/78) en anderzijds de verdragen die de veiligheid van de scheepvaart tot voorwerp hebben maar die bepalingen bevatten die op een gedeeltelijke, al dan niet rechtstreekse, wijze bijdragen tot de voorkoming van verontreiniging (SOLAS, COLREG, STCW). Deze laatste verdragen leveren een bijdrage tot de voorkoming of beperking van mariene verontreiniging, door in te grijpen op het vlak van de technische uitrusting van het schip, de informatievereisten omtrent gevaarlijke ladingen, de wijze waarop de schepen hun lading dienen te verdelen en te stouwen,.... (SOLAS), door de verdragsrechtelijke basis te bieden voor scheepvaartverkeersregels (COLREG) en kwalificaties aan de bemanning te stellen met het oog op situaties met een verontreinigingsrisico (STCW). Daarnaast zijn er de verdragen die de gevolgen van de veroorzaakte verontreiniging tot voorwerp hebben. Onder deze laatste categorie vallen de aansprakelijkheidsverdragen en de verdragen die de samenwerking tussen de kuststaten bij de bestrijding van de mariene verontreiniging beogen. Hoewel de aansprakelijkheidsverdragen niet rechtstreeks de voorkoming van verontreiniging beogen, kunnen ze er wel onrechtstreeks een belangrijke invloed op hebben. Indien de aansprakelijkheidsbedragen voor de vergoeding van verontreinigingschade veroorzaakt door de schepen dermate hoog zijn, stijgen de verzekeringspremies voor de scheepseigenaars. Bonafide scheepseigenaars hebben er alle belang bij hun schepen goed te onderhouden waardoor ze een goede classificatiebeoordeling krijgen. Met de classificatiebeoordeling wordt rekening gehouden bij het bepalen van de premie voor het te dekken risico.

⁶³⁷ Artt. 27, 32, 37 en 42, IMO-Verdrag.

Tabel 7: Risico's voor het mariene milieu veroorzaakt door de scheepvaart en de relevante IMO instrumenten

operationele verontreiniging	olie schadelijke vloeibare stoffen afvalwater vuilnis luchtverontreiniging anti-vuil verven met TBT vreemde organismen in ballastwater	MARPOL, Bijlage I MARPOL, Bijlage II MARPOL, Bijlage IV MARPOL, Bijlage V Res. A.719(17) Res. MEPC 46(30) Res. A.774(18)
accidentele verontreiniging	olie schadelijke vloeibare stoffen verpakte gevaarlijk stoffen (mariene pollutanten) vaste stoffen in bulk	MARPOL, Bijlage I COLREG SOLAS MARPOL, Bijlage II COLREG SOLAS MARPOL, Bijlage III COLREG SOLAS COLREG SOLAS
fysische schade	stranding en de vernietiging van habitats verstikking van habitats	COLREG SOLAS COLREG SOLAS

2.1.1.7. De Europese Unie

De verklaring van Stockholm (1972) gaf ook impulsen aan het leefmilieubeleid in de Europese Gemeenschap. Daarvoor waren reeds enkele milieurichtlijnen aangenomen, maar de bescherming van het milieu vormde geen prioriteit. Tijdens de vergadering van de staatshoofden en regeringsleiders op de top te Parijs in 1972 werd besloten dat het milieu een onderdeel uitmaakt van de Europese politiek en dat de economische groei geen geïsoleerde doelstelling is. Bescherming van het milieu moet bijdragen tot een verbetering van de levenskwaliteit. Door de milieuministers van de Gemeenschap in een vergadering te Bonn op 31 oktober 1972 wordt het eerste actieprogramma van de Gemeenschap over het milieu aangenomen, waarin voor het eerst de doelstellingen en beginselen voor een Europees milieubeleid worden vooropgezet en waarin de te ondernemen acties in de verschillende milieusectoren worden beschreven⁶³⁸. Het

⁶³⁸ Verklaring van de Raad van de Europese Gemeenschappen en van de vertegenwoordigers van de Regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen betreffende een actieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu, 22 november 1973, PB. C. 112/1, 1973.

eerste actieprogramma wordt gevolgd door nieuwe actieprogramma's in 1977⁶³⁹, 1983⁶⁴⁰, 1987⁶⁴¹ en 1993⁶⁴². De actieprogramma's geven een indicatie van het Europees milieubeleid de daaropvolgende jaren, en moeten worden uitgewerkt door de Commissie en ter goedkeuring aan de Raad worden voorgelegd. De actieprogramma's worden aanzien als richtlijnen voor het beleid en hebben geen juridisch bindende waarde. In het vierde actieprogramma vormt de bestrijding van de verontreiniging van het zoet water en zeewater door de algemene bescherming van het aquatisch milieu, waaronder de Noordzee en de Middellandse Zee, één van de terreinen van bijzonder belang voor het communautair optreden.

Het oorspronkelijke Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van 1957 bevatte geen expliciete bepalingen inzake het milieu. De artikelen 100 en 235 van het Verdrag waren de meest voorkomende aanknopingspunten voor het optreden van de Gemeenschap terzake en maakten een ruime interpretatie van artikel 2 van het Verdrag mogelijk⁶⁴³. De artikelen 100 en 235 verstrekten aan de Raad de mogelijkheid om met unanimité, in de vorm van richtlijnen, maatregelen te nemen ter verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt. Die maatregelen moesten een bijdrage leveren tot de andere doelstellingen van het Verdrag, zoals de harmonisatie van het concurrentievermogen en de ontwikkeling van de economische activiteit binnen de Gemeenschap, een gestadige en evenwichtige expansie, een grote stabiliteit, de toename van de levensstandaard en de bevordering van de nauwe betrekkingen tussen de staten in de Gemeenschap (art. 2). De stelling dat een Europees milieubeleid kon gebaseerd worden op de artikelen 100 en 235 van het Verdrag, werd regelmatig bijgetreden door het Hof van Justitie van de EG⁶⁴⁴. Zelfs indien het Verdrag niet uitdrukkelijk verwijst naar het leefmilieu, is volgens het Hof de bescherming van het leefmilieu een essentiële doelstelling van de Gemeenschap⁶⁴⁵. Deze doelstelling vinden we summier terug in artikel 2 van het Unieverdrag van 1992 (Verdrag van Maastricht) waar bij het bevorderen van een duurzame en niet-inflatoire groei rekening wordt gehouden met het milieu en waar de Gemeenschap er o.m. naar streeft om de kwaliteit van het bestaan te verbeteren⁶⁴⁶. Artikel 3 (k) wijst expliciet naar het optreden van de Gemeenschap op het vlak van het milieu.

⁶³⁹ Resolutie van de Raad van de EG en van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, op de Europese Gemeenschappen inzake het milieu, P.B.C. 139/1 van 13 juni 1977.

⁶⁴⁰ P.B.C. 46/1 van 17 februari 1983.

⁶⁴¹ P.B.C. 328/1 van 7 december 1987.

⁶⁴² P.B.C. 138 van 17 mei 1993.

⁶⁴³ Deze artikelen waren niet de enige aanknopingspunten, maar wel deze waarover oorspronkelijk éénsgezindheid bestond tussen de Commissie en de lidstaten: zie REHBINDER, E. en STEWART, R., Environmental Protection Policy, Berlin, Walter de Gruyter, 1985, 15-28.

⁶⁴⁴ H.v.J.: zaak 91/79, Jur. 1099 (1980); zaak 92/79, Jur. 1115 (1980); zaak 68/81, Jur. 153 (1982); zaak 69/81, Jur. 163 (1982); zaak 70/81, Jur. 169 (1982); zaak 71/81, Jur. 175 (1982); zaak 73/81, Jur. 189 (1982).

⁶⁴⁵ H.v.J., zaak 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, Jur. 549 (1985).

⁶⁴⁶ Zie Wet van 26 november 1992 houdende de goedkeuring van het Verdrag over de Europese Unie, van de 17 Protocollen en van de Slotakte met 33 Verklaringen, opgemaakt te Maastricht op 7 februari 1992, B.S. 30 oktober 1993.

Met de Europese Akte van 27 februari 1986 werd vanaf 1 juli 1987 aan het leefmilieubeleid van de Gemeenschap een meer duidelijke juridische basis verstrekt door het toevoegen van artikel 100 A en titel VII over het leefmilieu (artt. 130 R - T)⁶⁴⁷. Deze artikelen worden gedeeltelijk vervangen door het Unieverdrag⁶⁴⁸. De voorheen geldende vereiste van unanimiteit bij de stemming door de Raad (artt. 100 en 235) wordt, indien het geen fiscale maatregelen of maatregelen inzake het vrije verkeer van personen en inzake de rechten en belangen van de werknemers betreft, vervangen door een gekwalificeerde meerderheidsstemming in de Raad volgens de procedure van artikel 189 B (art. 100 A (1), Unieverdrag)⁶⁴⁹. In de procedure van het nieuwe artikel 189 B worden vooral de goedkeuringsmodaliteiten van het standpunt van de Raad door het Parlement in detail uitgewerkt. De Raad kan nog enkel met éénparigheid beslissen bij een negatief advies door de Commissie over de amendementen van het Parlement op het gemeenschappelijk standpunt van de Raad. Luidens artikel 100 A (3) zal de Commissie bij de voorstellen op het gebied van o.m. de milieubescherming uitgaan van een hoog beschermingsniveau. De Commissie is echter niet verplicht om een voorstel te formuleren dat overeenstemt met het niveau van de lidstaat met de strengste milieueisen. Het Parlement daarentegen krijgt een belangrijke taak om hierop toe te zien en kan in belangrijke mate het standpunt van de Raad bijsturen of zelfs in laatste instantie bij volstreekte meerderheid van zijn leden onder de procedure van artikel 189 B het standpunt van de Raad verwerpen. Luidens artikel 100 A (4) kan een lidstaat, nadat de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een harmonisatiemaatregel heeft genomen, nog nationale bepalingen toepassen die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 of die betrekking hebben op de bescherming van het milieu. De betrokken lidstaat stelt de Commissie daarvan in kennis, die op haar beurt zal nagaan of deze bepalingen geen willekeurige discriminatiemiddelen zijn of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten. Luidens artikel 100 A (5) bevatten de harmonisatiemaatregelen, in passende gevallen, een vrijwaringsclausule waardoor de lidstaten op grond van één of meerdere niet-economische redenen bedoeld in artikel 36, gerechtigd zijn om voorlopige maatregelen te treffen die aan een communautaire toetsingsprocedure worden onderworpen. Artikel 100 A (4) houdt bijgevolg in dat dit in bepaalde gevallen, o.m. wanneer de Europese norm bij meerderheidsbeslissing wordt vastgesteld op grond van artikel 100 A (1) en een lidstaat van mening is dat die geharmoniseerde norm in vergelijking met de eigen wetgeving een achteruitgang inhoudt, de lidstaat nog de mogelijkheid heeft om zijn markt te sluiten voor de goederen die aan die norm voldoen.

In titel XVI over het leefmilieu (artt. 130 R - T) in het Europees Unieverdrag worden de milieubeleidslijnen van de Gemeenschap verder uitgewerkt. Luidens artikel 130 R (1), heeft het

⁶⁴⁷ Cf. tekst in 25 *ILM* 506 (1986); Wet houdende de goedkeuring van de Europese Akte opgemaakt te Luxemburg op 17 februari 1986 en te Den Haag op 28 februari 1986, *B.S.*, 28 januari 1987.

⁶⁴⁸ Het betreft de vervanging van Artikel 100, 100 A (1), 130 R, 130 S, 130 T en Titel VII door Titel XVI over het milieu; Verdrag over de Europese Unie, opgemaakt te Maastricht op 7 februari 1992, in *P.B.C.*, 224 van 31 augustus 1992; Wet van 28 november 1992 houdende goedkeuring van het Verdrag over de Europese Unie, van de 17 Protocollen en van de Slotakte met 33 Verklaringen, opgemaakt te Maastricht op 7 februari 1992, *B.S.*, 30 oktober 1993.

⁶⁴⁹ Het oude Artikel 100 A (1) van de Europese Akte bepaalde dat de harmonisering van de wetgeving nodig voor de realisering van de interne markt kon tot stand komen door middel van een gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad, in samenwerking met het Europees Parlement en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité.

optreden van de Gemeenschap op milieugebied tot doel om: 1/ de kwaliteit van het milieu te behouden, te beschermen en te verbeteren; 2/ de gezondheid van de mens te beschermen; 3/ de natuurlijke hulpbronnen behoedzaam en rationeel te gebruiken; en 4/ op het internationaal vlak maatregelen te bevorderen om het hoofd te bieden aan regionale en mondiale milieuproblemen. Luidens artikel 130 R (2) berust het optreden van de Gemeenschap om deze doelstellingen te verwezenlijken op de beginselen van het preventief handelen en het voorzorgsbeginsel, de bestrijding van milieuaantastingen bij voorrang aan de bron en het beginsel dat de vervuiler betaalt. De Gemeenschap streeft naar een hoog niveau van bescherming van het milieu waarbij rekening wordt gehouden met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's. De eisen inzake milieubescherming moeten in het bepalen en uitvoeren van het Gemeenschapsbeleid op andere gebieden worden geïntegreerd. De tweede alinea van Artikel 130 R (2) voorziet in een vrijwaringsclausule op grond waarvan de lidstaten om niet-economische redenen voorlopige maatregelen kunnen nemen die aan een communautaire controleprocedure zijn onderworpen. Volgens de Commissie kan deze vrijwaringsclausule slechts worden ingeroepen om niet-economische motieven van milieu, omdat de harmonisatiemaatregelen inzake milieu zoals bedoeld in artikel 130 R (2) gericht zijn op één of meer van de doelstellingen die worden genoemd in 130 R (1) en niet mikken op de totstandkoming van de interne markt. De in artikel 130 R beoogde maatregelen berusten op artikel 130 S en niet op artikel 100 A (3). Om geldig te zijn moet de vrijwaringsclausule uitdrukkelijk worden opgenomen in de wetgevingstekst: zij is van nature een voorlopige ontheffing en onderworpen aan een communautaire controleprocedure om misbruik te vermijden en de Gemeenschap in staat te stellen tegelegenere tijd een einde te maken aan de ontheffing, wanneer de omstandigheden die deze hebben gerechtvaardigd, ophouden te bestaan. In dit opzicht is de in artikel 130 R (2) opgenomen vrijwaringsclausule gelijkwaardig aan die welke in artikel 100 A (5) wordt bedoeld⁶⁵⁰.

Het optreden van de Gemeenschap moet vervolgens aan vier criteria beantwoorden: 1/ de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens; 2/ de milieuomstandigheden in de onderscheiden regio's; 3/ de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, of het niet-optreden; 4/ de economische en sociale ontwikkeling van de Gemeenschap als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's (art. 130 R (3)). Artikel 130 R (4), voegt daar nog aan toe dat met derde landen en internationale organisaties, de Gemeenschap en de lidstaten samenwerken. Die samenwerking kan het voorwerp zijn van een overeenkomst tussen de Gemeenschap en een derde partij, zonder dat hierdoor geen afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van de lidstaten om in internationale fora te onderhandelen en internationale overeenkomsten af te sluiten. In artikel 130 R wordt diverse malen de klemtoon gelegd op het regionaal leefmilieu. Zo zullen op internationaal vlak regionale leefmilieumaatregelen worden bevorderd (art. 130 R (1)) en zal het milieubeleid van de Gemeenschap rekening houden met verschillende regionale omstandigheden (art. 130 R (2) en (3)).

Luidens artikel 130 S (3) worden "algemene actieprogramma's" door de Raad vastgesteld door middel van een gekwalificeerde meerderheid volgens de procedure van artikel 189 B. In die actieprogramma's worden de te verwezenlijken prioritaire doelstellingen vastgelegd, die verder moeten worden tenuitvoergelegd door het nemen van maatregelen. Bij het nemen van deze maatregelen zijn er twee proceduriële mogelijkheden, met name volgens artikel 130 S (1) of

⁶⁵⁰ Handelingen van het Europees Parlement, Zitting van mei 1992, PB.EG nr. 3-418/218.

het principe van de gekwalificeerde meerderheid in de Raad of volgens de uitzonderingen hierop vervat in artikel 130 S (2) waar de éénparigheid binnen de Raad is vereist. Volgens artikel 130 S (1) stelt de Raad volgens de procedure in artikel 189 C, op voorstel van de Commissie en na advies van het Parlement en raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité, de "activiteiten" vast die de Gemeenschap moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 130 R te verwezenlijken. Deze handelingen worden in principe vastgesteld door de Raad met gekwalificeerde meerderheid, waarbij de éénparigheid de uitzondering is. De procedure volgens artikel 189 C wordt toegepast in alle door artikel 130 R van het Unie-Verdrag bedoelde gevallen met uitzondering van de specifieke gevallen, zoals opgesomd in artikel 130 S (2). Er zijn drie uitzonderingen op de gekwalificeerde meerderheid in de procedure van artikel 189 C voorzien. Ten eerste kan een door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid van de stemmen vooropgesteld standpunt dat door een volstreekte meerderheid van de leden van het Parlement wordt verworpen, door de Raad nog in een tweede lezing worden aangenomen met éénparigheid van stemmen. Ten tweede kan de Raad in het geval de Commissie de amendementen van het Parlement op het Commissievoorstel niet overneemt, dit alsnog doen met éénparigheid van stemmen. Ten derde wordt een door de Commissie opnieuw behandelde voorstel door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen aangenomen, terwijl de wijzigingen door de Raad aan dat voorstel slechts mogelijk zijn met éénparigheid van stemmen.

Voor de materies uitdrukkelijk opgesomd in artikel 130 S (2) worden de besluiten door de Raad met éénparigheid van stemmen vastgesteld⁶⁵¹, tenzij de Raad met éénparigheid van stemmen heeft beslist die bepaalde maatregelen met gekwalificeerde meerderheid goed te keuren (art. 130 S (2)). Onverminderd het bepaalde in artikel 100 A, betreft het milieu-aangelegenheden met: 1/ bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard; 2/ maatregelen betreffende ruimtelijke ordening, bodembestemming met uitzondering van afvalstoffenbeheer en maatregelen van algemene aard, en kwantitatief waterbeheer; en 3/ maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en op de algemene structuur van zijn energievoorziening. Artikel 130 S (4) gaat ervan uit dat de lidstaten zelf de kosten dragen voor hun milieubeleid, behoudens voor bepaalde maatregelen met een communautair karakter. Onverminderd het beginsel dat de vervuiler betaalt, kan de Raad bij het vaststellen van een milieumaatregel die voor de overheid van een lidstaat onevenredig hoge kosten met zich brengt, in het besluit daartoe voorzieningen treffen in de vorm van een onthefing van tijdelijke aard en/of financiële steun uit het cohesiefonds⁶⁵² (art. 130 S (5)). Op vraag van een parlamentslid wanneer er sprake is van "onevenredig hoge" kosten en welke beoordelingscriteria hiervoor zullen worden gebruikt, is de Commissie van oordeel dat de uitdrukking "onevenredig hoge kosten" moet worden geïnterpreteerd in het licht van de algemene rechtsbeginselen en meer in het bijzonder het beginsel van evenredigheid volgens hetwelk iedere last die wordt opgelegd aan een subject van de communautaire regels moet worden beperkt tot het strikte minimum dat noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken met zo min mogelijk

⁶⁵¹ Op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en van het Economisch en Sociaal Comité.

⁶⁵² Het betreft het Cohesiefonds dat uiterlijk op 31 december 1993 wordt opgericht en dat een financiële bijdrage kan leveren aan projecten op het gebied van het milieu en transeuropese netwerken in de sfeer van de vervoersinfrastructuur (art. 130 D, Unieverdrag).

offers van de kant van degenen op wie genoemde last drukt⁶⁵³.

Volgens artikel 130 T beletten de beschermende maatregelen die gemeenschappelijk worden vastgesteld uit hoofde van artikel 130 S, niet dat een lidstaat maatregelen neemt of handhaaft voor een verdergaande bescherming, voor zover deze verenigbaar zijn met het Verdrag. De richtlijnen op grond van artikel 130 S zijn derhalve minimumnormen en artikel 130 T laat de lidstaten toe strengere normen te bepalen die ter kennis van de Commissie moeten worden gebracht.

2.1.1.8. Raad van Europa

De Raad van Europa werd opgericht in 1949 en telt momenteel 26 leden⁶⁵⁴. Alhoewel niet het enige actiedomein, is de Raad van Europa ondermeer actief op het vlak van het leefmilieubeleid⁶⁵⁵. De belangrijkste organen binnen de Raad zijn het Comité van Ministers, de Parlementaire Assemblée ("Parliamentary Assembly") en het Secretariaat (gevestigd in Straatsburg). Het Comité van Ministers dat tweejaarlijks samenkomt, kan verdragen aannemen en aanbevelingen richten aan de lidstaten. Het parlementair orgaan van de Raad heeft slechts een adviserende rol.

Het belangrijkste verdrag op het vlak van leefmilieu dat werd gesloten door de Raad is het Verdrag van Bern van 1979 inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa. Het Secretariaat voor dit verdrag wordt waargenomen door het Secretariaat van de Raad van Europa.

Naast verdragen heeft de Raad tal van resoluties en aanbevelingen aangenomen. Zo werd in 1965 een resolutie aangenomen inzake het Europees Diploma⁶⁵⁶ en in 1976 een resolutie inzake het Europees netwerk van biogenetische reservaten⁶⁵⁷.

Voorts betekende het door de Raad afgekondigde Jaar van het Natuurbehoud in 1970 een belangrijke impuls voor de nationale natuurbehoudswetgeving. In 1995 werd voor een tweede maal een Europees jaar voor het natuurbehoud ingesteld, waarin de nadruk lag op het behoud van de natuur buiten de reservaten.

⁶⁵³ Handelingen van het Europees Parlement, vergadering van 13 mei 1992, PB. EG nr. 3-418/218-220.

⁶⁵⁴ Cf. Statuut van de Raad van Europa, Londen, 5 mei 1949, B.S., 11 maart 1950. Voor een overzicht van de leden en hun vertegenwoordiging binnen de Raad, cf. gewijzigd art. 26 Statuut, B.S., 7 maart 1992.

⁶⁵⁵ Zie: KISS, A. en SHELTON, D., International Environmental Law, New York, Transnational Publishers, 1991, (541 p.), 75-77; BIRNIE, P. en BOYLE, A., International Law and the Environment, Oxford, Clarendon Press, 1992, (563 p.), 69-70.

⁶⁵⁶ Resolutie (65) 6 van 6 maart 1965 tot instelling van een Europees Diploma voor bepaalde landschappen, reservaten en beschermde natuurlijke kenmerken.

⁶⁵⁷ Resolutie 76/17 van 15 maart 1976 van de Raad van Europa inzake het Europees netwerk van biogenetische reservaten. Tekst Resolutie in: RUSTER, B., SIMMA, B. en BOCK, M., International Protection of the Environment - Treaties and Related Documents, Volume XXIII, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1981, 161-163.

2.1.1.9. Benelux

Binnen het kader van de Benelux werden twee overeenkomsten gesloten van belang voor het natuurbehoud: de Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming van 1970 en de Overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming (1982). Voornamelijk de Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming heeft een belangrijke impact gehad op de nationale jacht- en vogelbeschermingswetgeving.

2.1.2. Niet-gouvernementele organisaties

2.1.2.1. IUCN (World Conservation Union)⁶⁵⁸

De World Conservation Union (vroeger International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources) werd opgericht in 1948. De IUCN is samengesteld uit zowel staten, publieke rechtsorganen en milieuorganisaties. In 1993 waren er 773 leden in 121 landen (waarvan 62 staten, 99 overheidsorganen, 526 nationale NGO's en 49 internationale NGO's). Het Secretariaat van de IUCN is gevestigd in Gland, Zwitserland. Doelstelling van de IUCN is het verzekeren van het behoud van de natuur, in het bijzonder van de biologische diversiteit als een essentiële basis voor de toekomst; het verzekeren dat het gebruik van de natuurlijke rijkdommen op een verstandige manier gebeurt; leiden naar de ontwikkeling van een manier van leven die zowel een goede kwaliteit betekent als een harmonie met de andere componenten van de biosfeer.

Voor het verwezenlijken van de doelstellingen onderneemt de IUCN tal van activiteiten waaronder het monitoren en evalueren van de toestand van de natuur (ondermeer door het publiceren van de "Red Data"-lijsten van bedreigde diersoorten) en wetenschappelijke adviesverlening. Daarnaast vervult de IUCN ook een belangrijke taak op het vlak van beleid en wetgeving. Het uitvoeren van de wettelijke aspecten van het IUCN-programma gebeurt door de Environmental Law Centre en de Commission on Environmental Law. De belangrijkste doelstelling van het wettelijk programma van de IUCN is om het uitwerken van degelijke internationale en nationale wettelijke instrumenten te bevorderen, de ontwikkelingen op dit vlak te volgen en bijstand te verlenen. Een belangrijke verwezenlijking van de IUCN is de World Conservation Strategy (1980), opgevolgd door een herwerkte versie in 1981 (Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living). Daarnaast heeft de IUCN ook een belangrijke rol bij de totstandkoming van verdragen zoals het CITES-Verdrag en het Verdrag van Bonn inzake het behoud van trekkende diersoorten. De IUCN heeft tevens de eerste versie van de World Charter for Nature uitgewerkt (aangenomen door de UN in 1982).

IUCN heeft waarnemerstatus binnen ECOSOC en verscheidene andere gespecialiseerde organisaties van de VN.

⁶⁵⁸ Zie: BERGESEN, H. en PARMANN, G. (eds.), Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1994, Oxford, Oxford University Press, 1994, (344 p.), 314-315. Voortaan geciteerd als: Green Globe Yearbook 1994; KISS, A. en SHELTON, D., o.c., 70-72.

2.1.2.2. WWF (Worldwide Fund for Nature)⁶⁵⁹

WWF werd opgericht in 1961 en had in 1993 meer dan 5,3 miljoen leden (waaronder nationale organisaties). WWF werkt ondermeer samen met overheden, NGO's, industrie en wetenschappers. Het Secretariaat is gevestigd in Gland.

Doelstelling van WWF is het behoud van de natuur en ecologische processen door het behouden van de genetische diversiteit, soorten- en ecosysteemdiversiteit; het verzekeren dat het gebruik van de hernieuwbare rijkdommen op een duurzame manier gebeurt en het promoten van acties om verontreiniging tegen te gaan. Daartoe gaat WWF fondsen verzamelen, beheren en ter beschikking stellen voor het behoud van het natuurlijk milieu van dieren, planten en landschappen. Naast de financiering van projecten, is WWF actief in het toezien op de toepassing van internationale verdragen zoals CITES (Traffic). Samen met IUCN en UNEP heeft WWF de World Conservation Strategy gelanceerd.

2.1.2.3. Greenpeace International⁶⁶⁰

Greenpeace International werd opgericht in 1971 en bestaat uit individuele leden (meer dan 4,5 miljoen leden in 143 landen). Greenpeace heeft kantoren in 30 landen en het Secretariaat is gevestigd in Amsterdam.

Doelstelling is het uitvoeren van vreedzame acties ter bescherming van het leefmilieu, het stopzetten van de vernietiging van de biosfeer, het beëindigen van nucleaire testen. Greenpeace voert specifieke campagnes door middel van lobbywerk, wetenschappelijke rapporten, educatie en directe actie. Greenpeace voert ondermeer belangrijke acties inzake de bescherming van het mariene milieu (zoals het stopzetten van de walvisvangst en preventie van verontreiniging).

Greenpeace heeft een adviserende status binnen het Economisch en Sociaal Comité (ECO-SOC) van de Verenigde Naties.

2.1.2.4. FoEI (Friends of the Earth International)⁶⁶¹

FoEI werd opgericht in 1971 en bestaat uit nationale ledengroepen en NGO's. Het Secretariaat is gevestigd in Amsterdam.

Doelstelling van deze organisatie is het bevorderen van het behoud, herstel en duurzaam gebruik van het milieu en de natuurlijke rijkdommen door educatie en het voeren van campagnes. FoEI creëert hiervoor netwerken van milieuorganisaties wereldwijd. De activiteiten worden gecoördineerd op internationaal vlak door campagnes geleid door de nationale ledengroepen. Een van de actiedomeinen is marien natuurbehoud.

⁶⁵⁹ Green Globe Yearbook 1994, 321.

⁶⁶⁰ Green Globe Yearbook 1994, 306.

⁶⁶¹ Zie: Green Globe Yearbook 1994, 305.

FoEI heeft status als waarnemer bij ondermeer IMO, IWC (International Whaling Commission), Londen Dumpingverdrag, IOPC, Ramsar-Verdrag. FoEI heeft verder een consultatieve status binnen ondermeer UNESCO en ECOSOC.

2.1.2.5. EUCC (European Union for Coastal Conservation)

De EUCC werd opgericht in 1989 en bestaat uit onderzoeksinstellingen, NGO's, lokale en regionale overheden in 40 landen. Het secretariaat is gevestigd in Leiden.

De EUCC zorgt voor de wetenschappelijke ondersteuning van het beleid inzake de kustzone (integraal kustzonebeheer) door het uitgeven van publicaties, het organiseren van conferenties en dergelijke meer.

2.2. Federale diensten en overheden

Ministeries

Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu

De Staatssecretaris voor Leefmilieu is ondermeer bevoegd voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling⁶⁶². De Staatssecretaris is voorts bevoegd voor het beleid inzake de bescherming van het mariene milieu, het toezicht en de controle op de vervuiling van de zee en het integraal kustzonebeheer, met inbegrip van de wetgeving, de reglementering en de uitvoering, het opstellen en uitvoeren van de begroting, de internationale samenwerking en de samenwerking met Gemeenschappen en Gewesten⁶⁶³.

Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee

De Beheerseenheid Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde estuarium, ressorterend onder het Ministerie van Wetenschapsbeleid⁶⁶⁴, vervult voor België een aantal belangrijke taken inzake het beheer en de bescherming van het mariene milieu, in het bijzonder de Noordzee.

⁶⁶² Art. 5 (2°), K.B. van 7 augustus 1995 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden met betrekking tot het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, B.S., 7 september 1995.

⁶⁶³ Art. 5 (4°), K.B. van 7 augustus 1995 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden met betrekking tot het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, B.S., 7 september 1995.

⁶⁶⁴ Cf. Art. 3, K.B. van 7 augustus 1995 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden met betrekking tot het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu (B.S., 7 september 1995): "*Tot de bevoegdheid van de Minister van Wetenschapsbeleid behoren:*

1° de materies en de activiteiten die behoren tot de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Scheldeestuarium (BEMM) behoudens de bevoegdheden van de Staatssecretaris voor leefmilieu zoals bepaald in artikel 5 van onderhavig besluit, met inbegrip van:

- *het opstellen en uitvoeren van de begroting;*
- *het personeelsbeheer (...)*".

Tot de activiteiten van BMM behoren ondermeer⁶⁶⁵ :

- de mathematische modellering van het mariene milieu;
- implementatie en controle van de Overeenkomst van Bonn, met inbegrip van het luchttoezicht voor pollutiecontrole boven het Kanaal en het Belgisch continentaal plat (BELMEC: "Belgian Marine Environmental Control");
- het opsporen en vaststellen van overtredingen van artikel 5 (lozingsverbod) van de Wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen. BMM is tevens belast met de opsporingstaken van de overtredingen van het Marpol-Verdrag, die volgens internationale overeenkomsten inzake het toezicht vanuit de lucht van de zeeverontreiniging aan de Belgische autoriteiten zijn toevertrouwd⁶⁶⁶.
- beheer van het oceanografisch onderzoeksschip Belgica en coördinatie van het onderzoek op de Belgica;
- toekennen van vergunningen voor het storten en verbranden op zee⁶⁶⁷; deze bevoegdheid kadert in het Verdrag van Oslo en het Verdrag van Londen inzake dumping. BMM is tevens belast met de controle op de effecten van storting en verbranding op zee. BMM vormt, samen met het Rijksstation voor Zeevisserij te Oostende, het nationaal contactpunt in het kader van het Oslo-Verdrag en binnen OSCOM;
- adviesverlening aan de overheid inzake het beheer van het mariene milieu;
- rol bij het interventienetwerk om vogels en zeezoogdieren die aan de kust aanspoelen of in netten terechtkomen, te verzamelen en te bestuderen. BMM wordt hierin bijgestaan door het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen;
- coördinatie van het nationaal beleid inzake de bescherming van de Noordzee;
- voorzitter en secretariaat van de ad hoc Technische Commissie Noordzee (MNZ) (zie verder).

Ministerie van Verkeerswezen

Het Ministerie van Verkeerswezen (Bestuur van het Zeewezen en de Binnenscheepvaart) is bevoegd voor de regeling van de scheepvaart en de uitvoering van verdragen dienaangaande (IMO-verdragen). Dit ministerie is voorts bevoegd voor de preventie van verontreiniging van het mariene milieu afkomstig van schepen. Dit houdt in dat zij bevoegd zijn voor de implementatie en controle van het Marpol-Verdrag, de voorzieningen van havenontvangstinstallaties uitgezonderd. Het Ministerie verzamelt gegevens met betrekking tot de inbreuken op de verdragsbepalingen en de gevolgen die eraan worden gegeven. Op internationaal niveau gaat dit ministerie de eventuele initiatieven van de regering verdedigen in het kader van de IMO.

De controle gebeurt door de diensten van de Zeevaartinspectie (technische controle) en door de diensten van de Zeevaartpolitie (administratieve controle). Zo is de Zeevaartinspectie

⁶⁶⁵ Zie hierover: SEYS, J., *De Belgische kustwateren in vogelperspectief*, Brussel, Wereld Natuur Fonds (WWF) in samenwerking met het Instituut voor Natuurbehoud, juni 1993, 21.

⁶⁶⁶ Art. 32 Wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen, *B.S.*, 27 juni 1995.

⁶⁶⁷ Deze bevoegdheid werd overgedragen van het Ministerie van Verkeerswezen naar het Ministerie van Leefmilieu, cf. wijziging aan de Goedkeuringswet van 8 februari 1978 van het Oslo-Verdrag (Wet van 19 mei 1983, *B.S.*, 16 juni 1983).

ondermeer bevoegd voor de inspectie en afgifte van de veiligheidscertificaten, technische controles van schepen (op naleving van internationale verdragen), controle naar overtredingen van het Marpol-Verdrag.

De Zeevaartpolitie verricht controle op de scheepvaart (patrouilles in de havens, rivieren en territoriale zee) en verricht administratieve controle op zeeschepen. Binnen de Zeevaartpolitie te Antwerpen werd in 1994 de MARPOL-cel operationeel: deze cel omvat een waterschout en drie agenten van de Zeevaartpolitie en is belast met de controle van de milieureglementering. De Marpol-cel omvat volgende elementen: Milieuhygiëne, Alarmsituaties (rampenplannen), Ruimtelijke ordening (steigers langs de Schelde), Preventie, Opsporing en Leefmilieubeheersing (toezicht op de Ramsar-gebieden). De Marpol-cel voert ondermeer administratieve controles uit op zeeschepen (controle van documenten van olietankers en chemicaliëntankers)⁶⁶⁸.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (Civiele bescherming)

De bevoegdheid voor rampenbestrijding op Belgisch grondgebied en binnen de Belgische territoriale zee ligt bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, en meer bepaald de Civiele Bescherming. De Civiele Bescherming is bevoegd voor het bestrijden van olieverontreiniging. Zij beschikt over beperkte bestrijdingsmiddelen. Zij beschikt echter niet over hulpmiddelen op zee⁶⁶⁹.

Ministerie van Defensie⁶⁷⁰

Het Ministerie van Defensie en meerbepaald de Marine wordt ingelast bij de controle op verontreiniging. De Marine verleent logistieke ondersteuning aan BMM voor wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd op zee. De Marine fungeert tevens als nationaal contactpunt voor de bestrijding van olieverontreiniging op volle zee en in het Schelde-estuarium (in het kader van de Overeenkomst van Bonn)⁶⁷¹. Het bestrijden van olieverontreiniging in zee gebeurt door het Ministerie van Defensie⁶⁷².

⁶⁶⁸ JANSOONE, R., 'Een Belgische kijk op het milieu- en veiligheidsbeleid inzake scheepvaart' in Workshop "Scheepsafvalstoffen", Havenbedrijf Antwerpen, 16 december 1994, 17-19.

⁶⁶⁹ Bonn Agreement Counter Pollution Manual, B2/B/87-1, 1.

⁶⁷⁰ Voor een meer gedetailleerde opsomming van de bevoegdheden van de Zeemacht, zie Deel II inzake gebruiksfuncties (militaire gebruiken).

⁶⁷¹ Cf. Bonn Agreement Counter Pollution Manual, B3/B/88-12. Zie ook: Technische regeling tussen België, Frankrijk en Groot-Brittannië genomen bij toepassing van artikel 6 (4) van de op 9 juni 1969 te Bonn gesloten overeenkomst betreffende de samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie, gedaan te Parijs op 28 juli 1972, B.S., 13 maart 1973 (punt 4: bevoegde autoriteiten voor deze regeling voor België is de Operationele Groepering van de Zeemacht - Comopnav).

⁶⁷² Indien er risico is voor verontreiniging in de territoriale zee dan wordt de civiele bescherming geadviseerd. De Minister van Binnenlandse Zaken kan een interdepartementale actie opzetten. Cf. Bonn Agreement Counter Pollution Manual, B2/B/87-1, 2.

De Marine is belast met visserijwacht en heeft aldus een controlerende bevoegdheid inzake visserij⁶⁷³. Zo hebben de zeeschepen van de Marine, die zich in de territoriale zee en de Belgische visserijzone bevinden, de opdracht om toezicht uit te oefenen op de naleving van de Belgische visserijwetgeving. Zij zijn bevoegd om overtredingen op de desbetreffende wetten en uitvoeringsbesluiten op te sporen en vast te stellen in processen-verbaal. Zij zijn tevens bevoegd om inbeslagname te doen van eventuele verboden visserijproducten en vistuig en een op heterdaad betrapt schip op te leiden naar een Belgische haven.

Ministerie van Landbouw

Het Ministerie van Landbouw is belast met het toezicht op de bescherming van de biologische rijkdommen van de zee (Bestuur der Economische diensten, Dienst Zeevisserij). Het Rijksstation voor Zeevisserij, dat deel uitmaakt van het Centrum voor Landbouwkundig Onderzoek (ressortierend onder het Ministerie van Landbouw), voert voornamelijk analyses uit naar de kwaliteit van de vis, de vispopulaties, de toestand van de bentische organismen en de fysische en chemische eigenschappen van de sedimenten. Het Rijksstation voert ook onderzoek naar de effecten op het mariene milieu van de exploitatie van niet-levende rijkdommen⁶⁷⁴.

Ministerie van Economische Zaken

Het Ministerie van Economische Zaken is bevoegd voor de reglementering in verband met de exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond in de territoriale zee en op het continentaal plat (Administratie van het Mijnwezen)⁶⁷⁵.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Dit ministerie is verantwoordelijk voor de Belgische deelname aan het internationale milieubeleid en aan het internationale zeerecht.

Diensten van de Eerste Minister - Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden

Deze dienst is verantwoordelijk voor het wetenschappelijk onderzoek inzake mariene verontreiniging (bv. Impulsprogramma Zeewetenschappen).

⁶⁷³ Cf. ondermeer: art. 4 van de Wet van 10 oktober 1978 houdende vaststelling van de Belgische visserijzone (B.S., 28 december 1978), zoals gewijzigd door de Wet van 30 juni 1983 (B.S., 13 oktober 1983); Art. 2 van de Wet van 12 april 1957 waarbij de Koning gemachtigd wordt maatregelen voor te schrijven ter bescherming van de biologische hulpbronnen van de zee, B.S., 29 mei 1957, gewijzigd bij Wet van 23 februari 1971 en bij Wet van 18 juli 1973.

⁶⁷⁴ Cf. diverse exploitatiebesluiten.

⁶⁷⁵ Cf. K.B. van 7 oktober 1974 betreffende het verlenen van concessies, het onderzoek en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van het continentaal plat, B.S., 1 januari 1975, zoals gewijzigd bij het K.B. van 22 april 1983 houdende wijziging van het K.B. van 7 oktober 1974, B.S., 18 juni 1983.

Andere instellingen

Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen

Het KBIN heeft een actieve rol bij de opvang van gestrande zeezoogdieren en aangespoelde vogels. Meldingen van aangespoelde dieren kunnen gebeuren bij het KBIN.

2.3. Regionale diensten en instellingen

Ministerie Vlaamse Gemeenschap

Tengevolge van de regionalisering hebben de Gewesten, en voornamelijk het Vlaamse Gewest tal van bevoegdheden van belang voor de kustzone.

Op administratief vlak zijn alle diensten van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap geconcentreerd in één ministerie, het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Dit ministerie bestond vroeger uit negen administraties. Bijna alle leefmilieuaangelegenheden waren ondergebracht bij AROL (Administratie voor Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu). Door het Decreet op het Bestuurlijk Beleid van 12 december 1990⁶⁷⁶ werd de structuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap grondig gewijzigd, waardoor het ministerie werd onderverdeeld in departementen, ingedeeld in administraties en voorts opgedeeld in besturen. Door het Besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 1994⁶⁷⁷ werd de structuur nogmaals gewijzigd, waardoor de administraties werden opgedeeld in verschillende afdelingen (in voege vanaf 1 januari 1995).

Voor het kustzonebeleid is hoofdzakelijk het Departement Leefmilieu en Infrastructuur van belang.

*Het Departement Leefmilieu en Infrastructuur*⁶⁷⁸ is ingedeeld in zes administraties:

- Wegen en Verkeer
- Waterwegen en Zeewezen
- Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL),
- Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (AROHM)
- Ondersteunende Studies en Opdrachten
- Algemene Administratieve Diensten.

Voor de kustzone is voornamelijk AMINAL (o.a. Afdeling Natuur) en de Administratie Waterwegen en Zeewezen (o.a. Afdeling Waterwegen Kust) van belang en in mindere mate de

⁶⁷⁶ B.S., 21 december 1990.

⁶⁷⁷ B.VI.R. van 8 december 1994 tot wijziging van het B.VI.R. van 24 november 1993 houdende organisatie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel, B.S., 14 december 1994. Voor het organogram van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap zie: B.S., 11 februari 1995.

⁶⁷⁸ Zie ook: DE PUE, E., LAVRYSEN, L., STRYCKERS, P., *Milieuzaakboekje 1995*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 21-29.

AROHM⁶⁷⁹.

Andere overheidsinstellingen

Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)

De VMM is een Vlaamse openbare instelling (parastatale categorie A). De opdracht van VMM bestaat ondermeer uit:

- het opmaken van de algemene waterzuiveringsprogramma's;
- de uitbouw van meetnetten in verband met de waterkwaliteit van de oppervlaktewateren;
- de jaarlijkse inventarisatie van emissies van verontreinigende stoffen via afvalwater of water dat via afvalwaterzuiveringsinstallaties wordt geloosd in openbare collectoren, riolen, enz.;
- het jaarlijks opstellen van een vuilvrachtbalans per stroom- en rivierbekken;
- het jaarlijks opstellen van de investeringsprogramma's voor de zuivering van afvalwater van de openbare riolen;
- innen en vorderen van de milieuheffing op de waterverontreiniging.

VMM speelt dus een belangrijke rol bij het terugdringen van verontreiniging door rivieren.

Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM)

OVAM is een openbare instelling onder gezag van de Minister van Leefmilieu. OVAM heeft ondermeer als taak:

- het toezicht, voor zover dit betrekking heeft op de melding, afgifte, aangifte, en heffingen;
- het opsporen van de oorzaken van verontreiniging van afval;
- het ontwerpen van een afvalstoffenplan;
- het verwerven, verwerken en opslaan en verwijderen van giftige afvalstoffen;
- het ontwerpen, bouwen of controleren van verwijderingsinstallaties⁶⁸⁰.

Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW)

De VMW heeft tot taak de studie, de oprichting en de exploitatie van alle installaties, nodig voor de openbare watervoorziening. De VMW kan contracten afsluiten op het gebied van de waterproductie, de waterdistributie en de afvalwaterzuivering en dit met andere instellingen van openbaar nut, gemeenten, intercommunales of particulieren.

De problematiek van de watervoorziening is voor de kustzone vooral van belang met betrekking tot de waterwinning in duingebieden.

⁶⁷⁹ Voor een algemeen overzicht van de administraties kan verwezen worden naar de Gids van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Instellingen van Openbaar Nut, uitgegeven door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Coördinatie - administratie Kanselarij en Voorlichting, Afdeling Communicatie en Ontvangst, Brussel, 1995, 268 p.

⁶⁸⁰ Zie ook: DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., Milieuzakboekje 1994, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994, 208-209.

Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud

De Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud verleent advies aan de bevoegde gemeenschapsminister over alle aangelegenheden in verband met natuurbehoud en inzonderheid de bescherming van de flora en fauna, de oprichting, de instandhouding en het beheer van staatsnatuurreservaten en bosreservaten, de toekenning en de intrekking van de erkenning van reservaten, de oprichting en het beheer van natuurparken⁶⁸¹. De Raad wordt daarin bijgestaan door het Instituut voor Natuurbehoud.

Instituut voor Natuurbehoud

Het Instituut voor Natuurbehoud is een wetenschappelijke instelling van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie voor Milieu, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINALE) van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur.

Het Instituut voor Natuurbehoud heeft als taak alle passende wetenschappelijke studies, onderzoeken en werkzaamheden uit te voeren in verband met het natuurbehoud, in het bijzonder met het oog op het uitwerken van actiemiddelen en wetenschappelijke criteria tot het voeren van een beleid inzake natuurbehoud. De opdracht van het Instituut bestaat voorts uit het verzamelen van nuttige documentatie, het verrichten van studies en het overdragen van de verworven kennis aan de bevoegde overheden, evenals het uitvoeren van opdrachten van wetenschappelijke informatie en adviezen bij openbare diensten en rechtspersonen op last van de bevoegde gemeenschapsminister.

Inzake de kustzone speelt het Instituut voor Natuurbehoud ondermeer een centrale coördinerende rol bij de vogeltellingen aan de Belgische kust. De aanduiding van de te beschermen duingebieden gebeurde tevens op voordracht van het Instituut.

Mina-Raad

De MINA-Raad (Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen) werd opgericht bij Decreet van 29 april 1991⁶⁸². De Raad heeft een algemene bevoegdheid inzake studie, aanbeveling en advies, op eigen initiatief of op vraag van de Vlaamse Regering, in verband met alle aangelegenheden die betrekking hebben op het leefmilieu of het natuurbehoud (art. 4 §1). De Vlaamse Regering wint het advies in van de MINA-Raad over voorontwerpen van decreet die betrekking hebben op het leefmilieu of het natuurbehoud (met uitzondering van het begrotingsdecreet); het te voeren begrotingsbeleid inzake het leefmilieu en het natuurbehoud; de krachtlijnen van het te voeren beleid inzake leefmilieu en natuurbehoud; het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de regels met betrekking tot de erkenning en subsidiëring van de

⁶⁸¹ Zie artikel 33 van de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, B.S., 11 september 1973.

⁶⁸² Decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen, B.S., 31 mei 1991, zoals gewijzigd.

Voor de inwerkingtreding zie: Besluit van de Vlaamse Executieve van 22 mei 1991 houdende vaststelling van de datum van inwerkingtreding van sommige bepalingen van het decreet van 29 april 1991, B.S., 31 mei 1991.

milieu- en natuurverenigingen⁶⁸³ (art. 4 §2).

De Raad bestaat uit een voorzitter en een ondervoorzitter (deze worden benoemd door de Vlaamse Regering onder personen die deskundig zijn in de milieu- of natuursector). Er zijn 22 leden, waaronder 12 uit de voordracht van milieuverenigingen, 6 vertegenwoordigers uit de voordracht van organisaties die vertegenwoordigd zijn in de SERV (Sociaal Economische Raad van Vlaanderen), een vertegenwoordiger uit de Vlaamse Hoge Raad van Natuurbehoud, de Vlaamse Hoge Jachtraad, de Vlaamse Hoge Raad voor de Riviervisserij en de Vlaamse Hoge Bosraad. De leden en de voor- en ondervoorzitter hebben stemrecht. Er zijn tevens 7 leden-deskundigen aanwezig (afkomstig uit de provincies en gemeenten en universitaire en wetenschappelijke instellingen).

2.4. Provinciale en gemeentelijke overheden ⁶⁸⁴

Provincies

Op grond van de federale of gewestelijke leefmilieuwetgeving worden talrijke administratieve taken opgelegd aan de provincies. Deze zijn vooral gesitueerd op het vlak van de vergunningsprocedures. De provincies treden aldus op als uitvoerings- en adviesorganen van de federale en regionale overheden.

Zo treedt de *bestendige deputatie* in veel gevallen op als vergunningverlenende overheid of als beroepsinstantie. De bestendige deputatie verleent bijvoorbeeld vergunningen voor inrichtingen van eerste klasse (Decreet op de milieuvergunning⁶⁸⁵). Als beroepsinstantie treedt de bestendige deputatie bijvoorbeeld op bij beroepen tegen beslissingen van het college van burgemeester en schepenen inzake hinderlijke inrichtingen van tweede klasse (Decreet op de Milieuvergunning) of nog bij beroepen tegen beslissingen van het college van burgemeester en schepenen in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening en stedenbouw⁶⁸⁶.

De *provinciegouverneur* krijgt eveneens een aantal taken opgedragen in het kader van de federale of regionale milieuwetgeving. Zo moet de gouverneur bijvoorbeeld optreden ingeval

⁶⁸³ Dit werd ondertussen verwezenlijkt door het Besluit van de Vlaamse Executieve van 3 juni 1992 tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen, B.S., 4 augustus 1992.

⁶⁸⁴ DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., Milieuzakboekje 1994, 31-32; LAVRYSEN, L., 'Hoofddijnen en recente ontwikkelingen van het Europees milieurecht. De bevoegdheidsverdeling in België inzake milieurecht na de Sint-Michielsakkoorden', Lessenreeks Inleiding tot de Milieuproblematiek, Universiteit Gent, Centrum voor Milieurecht, Centrum voor Milieusanering, 14 januari 1994, 50-53. Zie ook: DEBEUCKE-LAERE, K. en LEROY, P., 'Beleidsstructuren' in Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen, VERBRUGGEN, A. (red.), Leuven, Garant, 1994, 795-798.

⁶⁸⁵ Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, B.S., 17 september 1985, zoals gewijzigd.

⁶⁸⁶ Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, B.S., 12 april 1962, zoals gewijzigd.

van achtergelaten afval (Afvalstoffendecreet⁶⁸⁷). De provinciegouverneur neemt ook de coördinatie op zich inzake de rampenplanning. De provinciegouverneur kan politieverordeningen nemen met het oog op de handhaving van de rust en de orde in de provincie en voor de veiligheid van personen en goederen.

De *provincieraad* kan politieverordeningen aannemen in verband met de openbare gezondheid, veiligheid en rust. De provincieraad kan echter maar optreden in gevallen waarin de gemeente de regeling van een probleem niet op nuttige en betamelijke wijze kan verzekeren. Voorts kan de provincieraad maar optreden indien de federale of regionale overheid de materie niet voordien op een sluitende volledige wijze reeds heeft geregeld.

Voor de kustzone is uiteraard de Provincie West-Vlaanderen van belang⁶⁸⁸. Zo is ondermeer de rol van de Provinciegouverneur West-Vlaanderen van belang bij de interventieplannen aan de kust. Aan de kust bestaan twee onderlinge hulpverleningsplannen: het O.H.- plan Noordzee en het O.H.- plan voor verontreiniging door koolwaterstoffen voor de Belgische kust. Deze plannen zijn uitgevaardigd door de Provinciegouverneur van West-Vlaanderen. De Provinciegouverneur treedt ook op als coördinator bij de interventies⁶⁸⁹. Naast de twee O.H.- plannen bestaan tevens afspraken van de Provincies West-Vlaanderen en Zeeland voor de bescherming van het Zwin tegen olieverontreiniging. In het kader van de Overeenkomst van Bonn kunnen meldingen inzake verontreiniging ook gebeuren bij het Provinciebestuur West-Vlaanderen.

Op vlak van de ruimtelijke ordening zal de provincie een taak toebedeeld krijgen in het kader van het provinciale structuurplan. In het Decreet houdende de ruimtelijke planning⁶⁹⁰ wordt de wettelijke basis vastgelegd voor de structuurplannen: deze geven een kader aan voor de gewenste ruimtelijke structuur. Structuurplannen worden opgesteld op het niveau van het gewest, de provincie en de gemeente.

De Provincie West-Vlaanderen gaf reeds de aanzet tot het opmaken van een structuurplan voor West-Vlaanderen. Dit structuurplan situeert zich tussen het structuurplan Vlaanderen (gewestelijk niveau) en de gemeenten. Het structuurplan West-Vlaanderen wordt in verschillende fasen uitgewerkt. In eerste instantie wordt een structuurplan voor de kustzone uitgewerkt. De kustzone wordt op ruimtelijk vlak beschouwd als het meest kritische gedeelte van West-Vlaanderen. Het Structuurplan Kustzone werd uitgewerkt door het WES (West-Vlaams Economisch Studiebureau). De kustzone omvat voor het opmaken van het plan de bestuurlijke arrondissementen Brugge, Oostende en Veurne. Het Structuurplan Kustzone omvat een analyse van de bestaande toestand en evolutie en omvat in een tweede deel de knelpunten, prognoses en behoeftenbepaling. De inhoudelijke aspecten van het Structuurplan Kustzone komen in een verder punt aan bod.

⁶⁸⁷ Cf. art. 54 Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, B.S., 25 juli 1981, zoals gewijzigd.

⁶⁸⁸ Voor een bespreking van het milieubeleid in West-Vlaanderen, zie: BOSSU., P., Milieubeleid in West-Vlaanderen...een balans, Woumen, Natuurrreservaten v.z.w. West-Vlaanderen, april 1991.

⁶⁸⁹ Cf. Bonn Agreement Counter Pollution Manual, B2/B/87-1, 2.

⁶⁹⁰ Decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning, B.S., 27 juli 1996.

Gemeenten

Op grond van federale en gewestelijke milieuwetgeving worden aan de gemeenten een aantal administratieve taken opgedragen.

Het *college van burgemeester en schepenen* heeft vaak een vergunningverlenende bevoegdheid (bijvoorbeeld voor vergunningen voor inrichtingen van tweede klasse op basis van het Decreet op de Milieuvergunning of stedenbouwkundige vergunningen). Het college treedt daarnaast ook op als adviesorgaan of als organisator van het openbaar onderzoek.

De *burgemeester* heeft een controlerende bevoegdheid inzake vergunningen (nagaan of inrichtingen over een vergunning beschikken) en speelt ook een rol bij rampensituaties.

De *gemeenteraad* krijgt soms taken toegewezen bijvoorbeeld voor de plannen van aanleg of in het kader van het afvalstoffenplan. De gemeenteraad kan politieverordeningen uitvaardigen met betrekking tot de openbare gezondheid, veiligheid en rust op voorwaarde dat de federale, regionale of provinciale overheid deze materie niet reeds heeft geregeld op een min of meer volledige of sluitende wijze.

De *politiecommissaris* is als officier van gerechtelijke politie bevoegd voor het opsporen en vaststellen van de inbreuken op alle milieuwetgevingen, zowel voor feiten strafbaar met een politiestraf als met een correctionele straf. De gemeentelijke politieagenten beschikken over een verbaliserende bevoegdheid.

Naast de administratieve taken op het vlak van leefmilieu, krijgen gemeenten en provincies langzamerhand een actievere rol in het leefmilieubeleid⁶⁹¹. Getuige daarvan is de Milieuconvenant tussen provincies en gewest en tussen gemeenten en gewest. Zo hebben de gemeenten, op basis van dit convenant, ondermeer als taak om een milieu- en natuurraad op te richten in de gemeente. Voorts zijn de gemeenten op basis van de Convenant gehouden tot het oprichten van een milieudienst, het opmaken van een inventaris van de beschikbare gegevens over het milieu en de natuur, het uitvoeren van een onderzoek naar de staat van het milieu en de natuur, het opmaken van een jaarlijkse beleidsnota. Vooral het opstellen van een gemeentelijk natuurontwikkelingsplan (GNOP) is van belang, omdat aan de hand hiervan de gemeenten een meer gefundeerd en gestructureerd natuurbeleid kunnen voeren.

Voor de kustzone komen uiteraard enkel de kustgemeenten aan bod. Zo zijn de kustgemeenten ondermeer bevoegd voor verontreiniging van de stranden. Ingeval van een zware verontreiniging wordt echter de Provinciegouverneur West-Vlaanderen en de Civiele bescherming ingelicht. De Provinciegouverneur coördineert dan de verdere acties.

Op basis van artikel 38 § 1, 7° van het Belgisch Kustreglement moeten de ambtenaren en bedienden van de gemeentepolitie in de gemeenten waarin zich een haven bevindt of gemeenten die langs de kust gelegen zijn, toezien op de toepassing van het Kustreglement.

⁶⁹¹ Zie hierover ook: BOSSU., P., 'Van het papier naar de praktijk! Het gemeentelijk milieubeleid na de verkiezingen van oktober 1994', *Leefmilieu*, 1994/4, 134-138.

De kustgemeenten zijn voorts bevoegd voor het onderhoud van de stranden (het strandvegen). Deze bevoegdheid is gebaseerd op het toekennen van strandconcessies aan de kustgemeenten. Op het vlak van ruimtelijke ordening zal naar de toekomst toe de gemeentelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen een rol kunnen spelen.

3. Knelpunten inzake de bevoegdheidsverdeling

Uitgaande van het feit dat de kustzone als een ecologische eenheid moet worden beschouwd, zou het ook logisch zijn dat het beheer en de bescherming van de kustzone door eenzelfde instantie gebeurt, met inbegrip van de bescherming van het mariene gedeelte van de kustzone, de Noordzee. Uit de bevoegdheidsverdeling inzake de Noordzee en de kustzone blijkt dat de bevoegdheden verspreid liggen, in eerste instantie over diverse overheidsniveaus (federaal - gewestelijk - provinciaal en gemeentelijk) en dat binnen de diverse bestuursniveaus de bevoegdheden verspreid liggen bij verschillende diensten en departementen. De vraag stelt zich of een dergelijke bevoegdheidsverdeling voor bepaalde knelpunten zorgt of kan zorgen. Voor bepaalde aspecten werden reeds initiatieven inzake samenwerking en overleg genomen. Deze worden behandeld in een volgend punt.

Een onderscheid wordt gemaakt naargelang de eventuele bevoegdheidsknelpunten voortvloeien uit de staatshervorming (bevoegdheidsverdeling federale overheid/Gewesten) of knelpunten los daarvan.

3.1. Knelpunten als gevolg van de staatshervorming

De staatshervorming en de daaruit voortvloeiende bevoegdheidsverdeling heeft zeker in het verleden voor de nodige problemen gezorgd ondermeer op het vlak van de bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging. De problemen zijn voornamelijk gesitueerd voor die materies die geregionaliseerd of gedeeltelijk geregionaliseerd zijn. Voor de materies die louter federaal gebleven zijn, zullen zich minder problemen voordoen (bv. visserij, scheepvaart, defensie). De problemen zijn voornamelijk gesitueerd op het vlak van verontreiniging en natuurbehoud.

De problemen als gevolg van de staatshervorming hebben twee oorzaken:

- de verdragssluitende bevoegdheid die vroeger uitsluitend toekwam aan de federale overheid. Alhoewel werd getracht aan dit laatste probleem een oplossing te bieden door de laatste fase van de staatshervorming, wordt hier toch kort op ingegaan omdat dit voor de nodige problemen heeft gezorgd op het vlak van tenuitvoerlegging van internationale regelgeving;
- de territoriale bevoegdheidsverdeling waardoor de federale overheid bevoegd blijft voor de Noordzee, daar waar de Gewesten bevoegd zijn landinwaarts vanaf de basislijn.

3.1.1. Knelpunten als gevolg van de verdragssluitende bevoegdheden

Krachtens het vroegere artikel 81 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 was de Koning de enige gesprekspartner op internationaal niveau. Dit had voor gevolg dat de federale overheid internationale verdragen kon sluiten voor materies waarvoor de Gewesten krachtens de staatshervorming bevoegd waren. De Gewesten stonden bijgevolg in voor de tenuitvoerlegging van deze internationale verplichtingen. Bij niet-nakoming van de verplichtingen kon echter enkel de federale overheid worden aangesproken aangezien in het internationaal recht enkel

staten worden erkend. De federale overheid kon gezien het principe van de exclusieve bevoegdheden niet ingrijpen bij de deelstaten om de naleving van de internationale verplichtingen af te dwingen. België werd dan ook een aantal maal veroordeeld wegens het niet uitvoeren van EG-richtlijnen. Zo werd België ondermeer veroordeeld door het Hof van Justitie voor het niet uitvoeren van EG-richtlijn 78/176 betreffende de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxide industrie⁶⁹². Als verdediging voor de niet-tijdige implementatie van de Richtlijn werd door België de institutionele hervormingen als rechtvaardiging ingeroepen. Het Hof van Justitie heeft in het desbetreffende arrest echter gesteld dat *"een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen niet ten exceptieve op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde kan beroepen"*⁶⁹³.

Zowel voor het onderhandelen en sluiten van een verdrag, alsook voor de goedkeuring ervan, zijn de Gewesten nu zelf bevoegd voor die aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren. Dit heeft voor gevolg dat de deelstaten nu zelf instaan voor het sluiten en goedkeuren van internationale verdragen. Dit veronderstelt dat zij bijgevolg bereid zijn de door hen gesloten verdragen uit te voeren. Indien er trouwens nog een probleem zou zijn van niet-tenuitvoerlegging van internationale verplichtingen, wordt tevens in een beperkt substitutierecht voorzien voor de federale overheid (art. 169 Grondwet, zie *supra*).

De institutionele hervormingen op het vlak van het buitenlands beleid kunnen wel andere problemen stellen. Zo kan de ratificatie van een verdrag lang op zich laten wachten aangezien de instemming met het verdrag zeer vaak zal moeten gebeuren door de federale en de gemeenschaps- en gewestoverheden. Het zal immers veelal gaan om gemengde aangelegenheden (bv. het nieuwe Verdrag van Parijs). De kans is dan ook groot dat België later dan de andere Europese landen leefmilieuverdragen zal ratificeren. Dit is bijvoorbeeld reeds het geval voor het Verdrag inzake biologische diversiteit. Een gevolg hiervan is dat België op de vergaderingen van de verdragssluitende partijen slechts als waarnemer kan optreden en geen beslissende stem heeft. Dit is bijvoorbeeld ook het geval geweest op de Conferentie inzake klimaatverandering te Berlijn in maart 1995. De rol die België kan spelen op het internationale forum wordt aldus beperkt. Het is niet binnen het kader van dit project dat hiervoor de nodige oplossingen moeten worden gezocht, maar het lijkt aangewezen dat de nodige coördinatie wordt opgezet om de ratificatie van internationale verdragen sneller te laten verlopen.

3.1.2. Knelpunten bij de tenuitvoerlegging van internationale regelgeving

Door de territoriale en materiële bevoegdheidsverdeling is de bevoegdheid over de kustzone verdeeld: de federale overheid is bevoegd over de mariene gebieden vanaf de laagwaterlijn, de Gewestoverheid is bevoegd voor het landsgedeelte. Belangrijke materiële bevoegdheden zoals verontreiniging en natuurbehoud werden aan de Gewesten overgedragen. De federale overheid blijft hiervoor echter bevoegd in de mariene gebieden. Dit heeft tot gevolg dat in de kustzone twee parallelle regelgevingen zijn ontstaan en dat er een discrepantie is ontstaan in de wetge-

⁶⁹² P.B.L. 54, 25 februari 1978 zoals gewijzigd.

⁶⁹³ Arrest van het Hof van Justitie van 2 februari 1982, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk België, Zaak 68/81.

ving. Doordat deze materiële bevoegdheden sinds 1980 aan de Gewesten toekwamen, zijn op gewestelijk niveau een aantal nieuwe initiatieven ontwikkeld en is nieuwe regelgeving inzake milieubescherming en natuurbehoud ontwikkeld. Deze ontwikkelingen zijn echter voorbij gegaan aan het mariene gedeelte van de kustzone.

De mogelijke knelpunten worden geïllustreerd aan de hand van een aantal functies in de Noordzee.

Baggeren

De bevoegdheid voor het baggeren werd overgedragen aan het Vlaamse Gewest door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988 (art. 6§ 1, X Bijz. Wet 8 augustus 1980). Het storten van de baggerspecie is echter een vorm van dumping en valt bijgevolg onder federale bevoegdheid. Het onderzoek van de effecten van het dumpen van baggerspecie rust eveneens bij de federale overheid. Inzake het baggeren werd tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest een samenwerkingsakkoord gesloten.

Verontreiniging

Het grootste aandeel in de mariene verontreiniging is afkomstig van het vasteland (rivieren, atmosfeer). Voor de verontreiniging op het vasteland zijn de Gewesten bevoegd. Alhoewel de federale overheid bevoegd is voor de bescherming van het mariene milieu tegen verontreiniging kan zij voor een groot deel van de verontreinigingsbronnen geen maatregelen nemen, aangezien deze behoren tot de bevoegdheid van de Gewesten.

Verontreiniging afkomstig van schepen, met inbegrip van het afval afkomstig van schepen, is een bevoegdheid van de federale overheid. De afvalstoffen die aan land worden gebracht (afvalontvangstinstallaties, en de ophaling en verwerking van het afval) is een bevoegdheid van de Gewesten. Alhoewel de federale overheid bevoegd is voor de uitvoering van het Marpol-Verdrag, kan zij voor het onderdeel van de ontvangstinstallaties in de havens geen maatregelen nemen.

De nieuwe ontwikkelingen die worden genomen in de Gewesten op het vlak van milieuhygiënerecht en de beleidsmaatregelen die worden genomen gelden als dusdanig niet voor de Noordzee. Uiteraard komt een goed leefmilieubeleid op het land ook het mariene milieu ten goede. Veel van de maatregelen die genomen worden op het land zijn trouwens een gevolg van mariene leefmilieuverdragen (bv. Verdrag van Parijs en de activiteiten van PARCOM).

Niettemin wordt een Noordzeebeleid op die manier bemoeilijkt door de bevoegdheidsverdeling. Om dit probleem te verhelpen werd in 1989 een Ontwerp-Samenwerkingsakkoord afgesloten tussen de federale overheid en de Gewesten met als doel een verhoogde bescherming van de Noordzee. Het akkoord is echter nooit formeel van kracht geworden. Uit het akkoord is wel een ad hoc Technische Commissie ontstaan.

Milieueffectrapportage

De EG-Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieubeoordeling van bepaalde

openbare en particuliere projecten⁶⁹⁴ werd in het Vlaamse Gewest uitgevoerd door de Besluiten van 23 maart 1989⁶⁹⁵. Deze besluiten zijn enkel van toepassing in het Vlaamse Gewest en strekken zich dus niet uit over de mariene gebieden. Er is geen specifieke federale wetgeving inzake milieueffectrapportage.

Nochtans zijn in de Richtlijn een aantal projecten genoemd, waarvoor een MER verplicht of aangewezen is, die van belang kunnen zijn voor de kustzone.

De projecten van Bijlage I bij de Richtlijn omvatten de projecten die moeten worden onderworpen aan een milieueffectrapportage. Zo bestaat een MER-plicht voor de aanleg van zeehandelhavens en waterwegen en havens voor de binnenvaart, bevaarbaar voor schepen van meer dan 1350 ton (Bijlage I, 8).

De projecten in Bijlage II kunnen aan een MER worden onderworpen indien de lidstaten dit nodig achten. Volgende projecten behoren hiertoe:

- terugwinning van land op zee
- winning van delfstoffen zoals zand en grind
- winning van aardolie
- winning van aardgas
- aanleg van havens (met inbegrip van visserijhavens)
- aanleg van olielijpleidingen
- jachthavens
- vakantiedorpen, hotelcomplexen
- slibstortplaatsen.

Voor de projecten die op de landzijde van de kustzone gesitueerd zijn is de MER-verplichting uiteraard belangrijk. Nochtans zou het ook aangewezen zijn dat de MER-plicht geldt in de territoriale zee voor grootschalige projecten, zoals bijvoorbeeld een afvaleiland voor de kust, een casino en hotelcomplex op een schiereiland in zee.

Natuurbehoud

Een onderscheid wordt gemaakt tussen soortenbescherming en gebiedsbescherming in de kustzone.

Wat de soortenbescherming betreft, wordt de Wet op het natuurbehoud van 1973 uitgevoerd door het K.B. van 22 september 1980 houdende maatregelen, van toepassing in het Vlaamse Gewest, ter bescherming van bepaalde in het wild levende inheemse diersoorten, die niet onder de toepassing vallen van de wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming, zoals gewijzigd⁶⁹⁶. Door dit besluit worden volgende zeezoogdieren beschermd in het Vlaamse Gewest: Tuimelaar, Bruinvis, Gewone zeehond en Grijs zeehond. Dit houdt ondermeer in dat deze soorten niet mogen worden gedood of bejaagd. Het Besluit is echter

⁶⁹⁴ P.B.L., 175, 5 juli 1985.

⁶⁹⁵ B.S., 17 mei 1989.

⁶⁹⁶ B.S., 31 oktober 1980, gewijzigd door B.VI.Ex. van 4 november 1987, B.S., 28 november 1987.

enkel van toepassing in het Vlaamse Gewest en strekt zich dus niet uit over de mariene rechtsgebieden. Er is vooralsnog geen wetgeving van de federale overheid ter bescherming van zeezoogdieren, op de wetgeving inzake de handel in bedreigde diersoorten (uitvoering van het CITES-Verdrag) na. Eenzelfde probleem stelt zich voor de vogelbeschermingswetgeving: het K.B. van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest⁶⁹⁷ is eveneens beperkt tot toepassing in het Vlaamse Gewest. Opnieuw is hier geen federale wetgeving voor de mariene gebieden.

Inzake gebiedsbescherming op zee werd tot nu toe slechts één gebied beschermd als Ramsar-gebied, met name het gebied van de Vlaamse Kustbanken. Behalve het gebied van de Vlaamse Kustbanken werden nog geen andere gebieden in zee beschermd. Er werden op basis van de Wet op het natuurbehoud nog geen natuurreservaten aangeduid in zee. Er werd evenmin een EG-Vogelrichtlijngebied aangeduid in de territoriale zee. Nochtans komt het gebied van de Vlaamse Banken daar zeker voor in aanmerking. De aanduiding van de EG-Vogelrichtlijngebieden gebeurde echter bij Besluit van de Vlaamse Executieve van 17 oktober 1988. De Executieve was niet bevoegd een gebied in zee te beschermen. Het feit dat het gebied wel bescherming geniet als Ramsar-gebied is omdat de aanduiding van de Ramsar-gebieden nog gebeurde bij K.B.

De nieuwe ontwikkelingen op het vlak van natuurbehoud, zoals die worden voorzien in het nieuwe ontwerpdecreet op het natuurbehoud, zullen evenmin van toepassing zijn in de mariene gebieden. Dit betekent dat bijvoorbeeld geen GEN (Grote Eenheden Natuur) of GENO's (Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling) op zee kunnen worden ingesteld.

De bevoegdheidsverdeling in de kustzone kan tenslotte een belemmering vormen voor het inrichten van aaneengesloten reservaten, d.w.z. reservaten die zich uitstrekken over zowel het landsgedeelte als het mariene gedeelte van de kustzone. Hiervoor is, gezien de huidige bevoegdheidsverdeling, coördinatie tussen beide overheden vereist.

3.1.3. Mogelijke oplossingen voor de knelpunten

Gebiedsoverdracht

Een mogelijkheid om de bevoegdheidsversnippering in de kustzone te beperken, bestaat erin het territorium van het Vlaamse Gewest uit te breiden met het gebied van de territoriale zee. Dit kan gebeuren door de wijziging van de provinciegrenzen van West-Vlaanderen. Voor een dergelijke grenswijziging volstaat een gewone wet. Als gevolg daarvan zou het Vlaamse Gewest bevoegd zijn voor het lands- en mariene gedeelte van de kustzone. Deze mogelijkheid roept echter een aantal bezwaren op. Internationaalrechtelijk zijn hiervoor geen bezwaren: krachtens het internationaal recht behoort de territoriale zee tot het staatsgebied van een kuststaat. Het internationaal recht spreekt zich niet uit over het feit of de territoriale zee tot het staatsgebied van een deelstaat kan behoren.

Het is echter vaste rechtspraak van de Raad van State dat de territoriale zee niet tot het grondgebied van een staat behoort. Zij kan bijgevolg geen deel uitmaken van een deelgebied

⁶⁹⁷ B.S., 31 oktober 1981.

van de staat. Dit werd ondermeer geponeerd in een advies bij een amendement bij het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, waardoor de provincie West-Vlaanderen zou worden uitgebreid tot de territoriale zee⁶⁹⁸. In nog andere adviezen werd door de Raad van State trouwens gesteld dat uit de geografische afbakening van de gebieden van de Gewesten, inzonderheid van het gebied van het Vlaamse Gewest, die wordt aangegeven in artikel 2b van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, moet worden afgeleid dat de volle zee, noch de territoriale zee tot de vermelde gebieden behoren⁶⁹⁹. Deze zienswijze werd trouwens door de regering bevestigd. De laatste fase van de staatsvorming heeft in dit opzicht de grenzen van het Vlaamse Gewest (en meer bepaald van de Provincie West-Vlaanderen) niet gewijzigd.

Een ander bezwaar is bovendien dat dit slechts een verschuiving is van het probleem. De kuststaat heeft immers nog bevoegdheden over andere mariene rechtsgebieden, die niet tot het staatsgebied behoren (continentaal plat, EEZ). De vraag stelt zich dan wie, na een overdracht van de territoriale zee naar het grondgebied van het Vlaamse Gewest, bevoegdheden zou uitoefenen over de andere mariene gebieden.

Een overdracht van de territoriale zee naar het grondgebied van het Vlaamse Gewest lijkt dus een (politiek) weinig haalbare oplossing.

Territoriaal uitbreiden van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest naar de mariene gebieden

Een dergelijke bevoegdheidsuitbreiding gebeurde reeds bijvoorbeeld voor het baggeren. Een soortgelijke bevoegdheidsuitbreiding zou mogelijk zijn voor de materies verontreiniging en natuurbehoud. Het Vlaamse Gewest is reeds materieel bevoegd voor deze materies, maar is nog niet territoriaal bevoegd voor de mariene gebieden. Door een dergelijke territoriale bevoegdheidsuitbreiding zou het Vlaamse Gewest ook de bevoegdheden inzake verontreiniging en natuurbehoud kunnen uitoefenen in de territoriale zee en eventueel in de andere mariene rechtsgebieden (bv. bevoegdheid voor het instellen van natuurreservaten op zee, instellen van EG-Vogelrichtlijngebieden en Habitatrictlijngebieden).

Ook hier zijn echter een aantal bezwaren. De politieke bereidheid tot een dergelijke bevoegdheidsuitbreiding lijkt niet erg groot. Zo heeft bijvoorbeeld een overdracht inzake de bevoegdheden voor de ontginning van het continentaal plat nog geen gevolg gekregen, alhoewel de Raad van State geen bezwaren hiervoor had. De laatste fase van de staatsvorming heeft evenmin op dit vlak de bevoegdheden gewijzigd.

Een ander meer fundamenteel bezwaar is dat andere functies op de Noordzee in handen blijven van de federale overheid (visserij, defensie, scheepvaart). In het kader van een geïntegreerd beheer is een beperkte bevoegdheidsuitbreiding naar het Vlaamse Gewest minder wenselijk. Dit zou immers een verschuiving van de bevoegdheidsknelpunten met zich meebrengen.

⁶⁹⁸ Advies van de Raad van State inzake het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, *Gedr. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/12.

⁶⁹⁹ *Gedr. St.*, Kamer, 1981-1982, nr. 378/1, 2.

Samenwerking tussen de bevoegde overheden

Een andere oplossing voor de knelpunten inzake de bevoegdheidsverdeling in de kustzone, bestaat uit een of andere vorm van samenwerking tussen de diverse bevoegde overheden. De reeds bestaande samenwerking en de eventuele behoefte aan samenwerking wordt behandeld in rubriek 4.

Het is echter al duidelijk uit het voorgaande dat louter samenwerking onvoldoende is om de lacune in de wetgeving op te vangen. Deze zal moeten worden opgevangen door wetgevende initiatieven op federaal vlak (ondermeer inzake soorten- en gebiedsbescherming).

3.2. Knelpunten als gevolg van de bevoegdheidsverdeling, los van de staatshervorming

Naast de knelpunten in de bevoegdheidsverdeling die een gevolg zijn van de institutionele hervormingen, zijn er nog een aantal mogelijke knelpunten die los daarvan staan. Deze zijn het gevolg van de bevoegdheidsverdeling inzake de Noordzee over de verschillende departementen. Dit wordt opnieuw aangetoond aan de hand van een aantal voorbeelden.

Zo oefent de Marine diverse controletaken en andere civiele taken uit in de mariene gebieden (bv. visserijwacht, controle op verontreiniging, bestrijding van verontreiniging op zee). De samenwerking tussen de diverse betrokken diensten wordt echter veelal op een ad hoc basis geregeld⁷⁰⁰.

Een ander recent voorbeeld waarbij de bevoegdheidsverdeling allerminst duidelijk bleek, was bij de verwerking en verwijdering van de vier aangespoelde potvissen op de Belgische kust in november 1994. De opruiming zelf kwam ten laste van de Dienst der Kusthavens (Vlaams Gewest), die bevoegd zijn voor de stranden. Het wetenschappelijk onderzoek van de aangespoelde dieren is echter een nationale materie, in handen van BMM (Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu), in samenwerking met het Koninklijk Instituut voor Natuurwetenschappen (Ministerie Wetenschapsbeleid). Het Ministerie van Landbouw was dan weer bevoegd voor de toepassing van het CITES-Verdrag, inzake de handel in bedreigde diersoorten en producten afkomstig van deze dieren. Wat met de dieren en de skeletten moest gebeuren, bleek onduidelijk. De dieren werden op een weinig discrete manier van het strand verwijderd en naar het vilbeluik gebracht om tot veevoeder te worden verwerkt. Dit laatste bleek uiteindelijk niet wettelijk, want in veevoeder kunen enkel vleesdelen van geslachte warmbloedige landdieren en vis of delen ervan worden opgenomen. Potvissen zijn echter warmbloedige zeedieren en mochten dus niet tot veevoeder worden verwerkt. Bovendien ging zo de mogelijkheid verloren om de skeletten te bewaren. In tegenstelling tot België, bestaat in Nederland een schema voor de verwerking van gestrande zeezoogdieren.

Uit dit voorbeeld blijkt opnieuw dat een degelijke coördinatie inzake Noordzeebeleid op een aantal punten ontbreekt. Verder ontbreekt in België een instantie die verantwoordelijk is voor de coördinatie van alle aspecten van het Noordzeebeleid, zoals dit bestaat in Nederland (ICONA). Dit wil niet zeggen dat er geen samenwerking is, maar die is vaak op een ad hoc basis (zie verder rubriek 4). Zowel op het vlak van beleid als van de uitvoering (bv. rampenbestrij-

⁷⁰⁰ Cf. *infra*, deel 2 inzake militaire activiteiten.

ding) is er onvoldoende formele coördinatie.

4. Coördinatie van het Noordzeebeleid

Gezien de specifieke situatie in België als federale staat, waarbij de bevoegdheid over de kustzone verspreid is over de federale overheid en de gewestoverheden, wordt in eerste instantie gekeken naar de mogelijkheden voor samenwerking op dit vlak. Nadien wordt ook kort ingegaan op andere vormen van samenwerking die niet noodzakelijk binnen het kader van de staatshervorming zijn te situeren.

4.1. Samenwerking tussen federale en Gewestoverheden

Samenwerkingsakkoorden

Artikel 92bis, § 1 van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 (artikel ingevoerd door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd door de Bijzondere Wet van 16 januari 1989⁷⁰¹ en de Bijzondere Wet van 16 juli 1993), bepaalt dat de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. Over de samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en zij worden gesloten door de bevoegde overheid. De akkoorden die betrekking hebben op aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerste gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij wet worden geregeld, de akkoorden die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerste gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij wet.

Op het vlak van de Noordzeebescherming werd van de mogelijkheid tot het sluiten van samenwerkingsakkoorden tweemaal gebruik gemaakt.

Een eerste maal was door het Samenwerkingsakkoord van 20 mei 1989 (Plechtige verklaring inzake het ontwerpsamenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Gewesten met als doel een verhoogde bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging)^{702 703}. Door het akkoord wordt getracht aan de Tweede ministeriële Noordzeeverklaring uitvoering te geven. Het akkoord werd afgesloten tussen de Staatssecretaris voor Leefmilieu, de Staatssecretaris voor landbouw, de Staatssecretaris voor het Brusselse Gewest, bevoegd voor leefmilieu en natuurbehoud, de Vlaamse Gemeenschapsminister van leefmilieu, natuurbehoud en landinrichting, de

⁷⁰¹ B.S., 17 januari 1989.

⁷⁰² Voor een grondige bespreking en commentaar bij dit samenwerkingsakkoord zie: SOMERS, E., MAES, F., *o.c.*, 6-47.

⁷⁰³ Tekst samenwerkingsakkoord in: Kabinet van de Staatssecretaris voor Leefmilieu, IHE-BMM, De uitvoering van de Ministeriële Verklaring van de Tweede Internationale Conferentie over de bescherming van de Noordzee. Belgisch vooruitgangsrapport, Brussel, januari 1990, 105-112.

Minister van het Waals Gewest bevoegd voor landbouw, leefmilieu en huisvesting en de Minister van het Waals Gewest bevoegd voor lokale besturen, gesubsidieerde werken en water. Het akkoord diende na de ondertekening te worden bekrachtigd. Een formele bekrachtiging door alle bevoegde overheden is er echter nooit gekomen. Op basis van het samenwerkingsakkoord werd wel, na de nodige vertraging, een ad hoc Technische Commissie Noordzee ingesteld. Deze commissie werd ingesteld op 22 november 1990 door de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu.

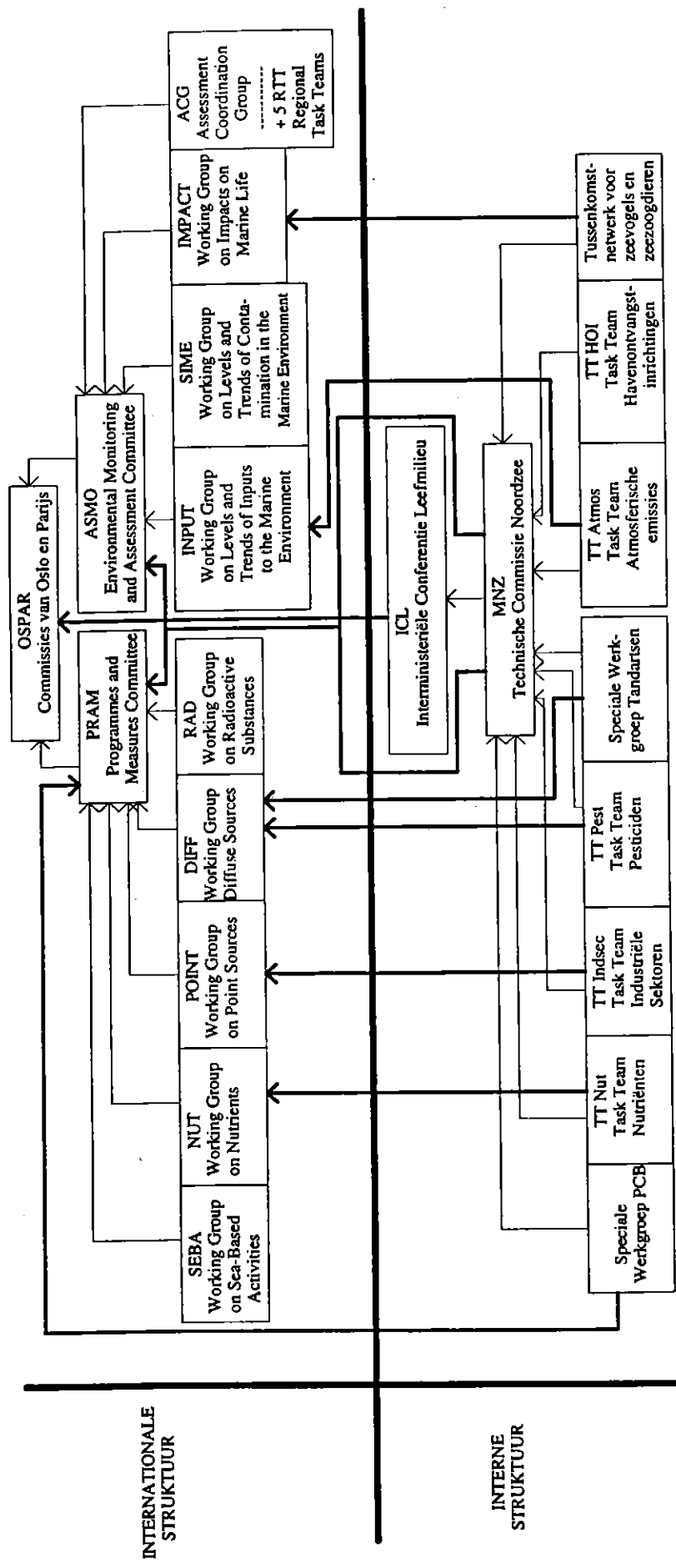
De ad hoc Commissie vormt een structuur waarbinnen overleg wordt gepleegd tussen de federale en gewestelijke overheden inzake de voorbereiding en de implementatie van de acties genomen in het kader van de Noordzeeconferenties en PARCOM. Binnen de Commissie worden de standpunten voorbereid die de Belgische delegatie inneemt op de internationale vergaderingen. Deze worden voorgelegd op de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu ter goedkeuring door de Ministers. De werkzaamheden van de Commissie zijn dus toegespitst enerzijds op de beleidsvoorbereiding en anderzijds op de concrete uitvoering van actiepunten en verplichtingen die voortvloeien uit de Noordzeeconferenties en het Verdrag van Parijs. Binnen de Commissie werden een aantal Task Teams opgericht, waarbinnen de technische besprekingen worden gevoerd. De Task Teams rapporteren aan de Commissie. De Task Teams zijn ingericht als volgt: BMM neemt het voorzitterschap en het secretariaat waar van de Technische Commissie. BMM is tevens voorzitter van de Task Team Pesticiden en de Task Team nutriënten voor de aspecten Noordzeeconferenties en Parcom. Het Federaal Ministerie Landbouw is voorzitter voor het Task Team Nutriënten voor het aspect EG-Nitratenrichtlijn. Het Vlaamse Gewest is voorzitter van de Task Team atmosferische emissies en het Waals Gewest is voorzitter van de Task Team industriële sectoren. De Technische Commissie Noordzee levert sedert 1992 een overzichtelijk jaarverslag af, met referenties naar de verschillende vergaderingen en de desbetreffende documenten. Een belangrijke verwezenlijking van de Technische Commissie Noordzee betreft het kwantificeren van de emissies van 33 van de 36 prioritaire stoffen (cf. Bijlage 1A, Derde Noordzeeconferentie) naar het water en de lucht toe (het Belgisch stofstroomdossier)⁷⁰⁴. In de Derde Noordzeeverklaring was immers afgesproken om de emissies van deze stoffen naar de Noordzee te reduceren met minstens 50% tijdens de periode 1985-1995. Het stofstroomdossier geeft een schatting over de reeds verwezenlijkte reducties bij deze prioritaire stoffen, vertrekkende van de totale primaire emissies naar lucht en water, en niet op basis van concrete vuilvrachten via de lucht en de rivieren naar de Noordzee.

Figuur 1 (volgende bladzijde): Relatie tussen de structuur van het nieuwe Verdrag van Parijs en de Technische Commissie Noordzee (MNZ)⁷⁰⁵.

De beslissingen die worden genomen binnen de Technische Commissie en die worden voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie Leefmilieu moeten uiteindelijk nog worden uitgevoerd door de verschillende overheden. Uit het Jaarverslag van de ad hoc Commissie blijkt dat bij de uitvoering sommige beslissingen van de Interministeriële Conferentie niet, onvolledig of

⁷⁰⁴ Technische Commissie Noordzee (MNZ), Stofstromen naar de Noordzee. De Belgische emissies van gevaarlijke stoffen naar de lucht en naar het water in de periode 1985-1995, Brussel, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, BMM, juni 1995; zie ook <http://www.camme.ac.be/~mummd/MNZ/>

⁷⁰⁵ Bron: figuur 1, Jaarverslag MNZ, 1994, 4.



Figuur 1

Relatie tussen de structuur van het nieuwe Verdrag van Parijs en de MNZ

Het TT Havenontvangstinrichtingen maakt geen deel uit van het OSPAR-systeem maar wel van het NSC-systeem

met vertraging worden uitgevoerd door zowel federale als gewestelijke overheden. In het verslag wordt tevens vastgesteld dat het in het perspectief van de Vierde Noordzeeconferentie aangewezen is dat de samenwerkingsverbanden tussen de federale en de gewestelijke diensten verder versterkt dienen te worden zowel qua formele grondslag als qua middelen⁷⁰⁶.

Het Ontwerp-Samenwerkingsakkoord van 1989 is inhoudelijk beperkt tot de aspecten van verontreiniging. Er is nog geen sprake van natuurbehoudsmaatregelen of ruimtelijke maatregelen. Het ontbreken van natuurbehoudsmaatregelen of ruimtelijke maatregelen op de Tweede Noordzeeconferentie is daar uiteraard niet vreemd aan. De Derde Noordzeeconferentie bevatte al een aantal andere aspecten zoals bepalingen inzake de visserij. De Vierde Noordzeeconferentie besteed een belangrijk deel aan habitat- en soortenbescherming. Dit maakt dat het Ontwerp-Samenwerkingsakkoord te beperkt is in inhoud om aan de Noordzeeconferenties opvolging te kunnen geven.

Het tweede samenwerkingsakkoord inzake de Noordzee is een akkoord inzake het baggeren. Dit samenwerkingsakkoord van 12 juni 1990 tussen de Belgische staat en het Vlaamse Gewest heeft tot doel de Noordzee te vrijwaren van nadelige milieueffecten ingevolge baggerspecieoplossingen in de wateren die vallen onder de toepassing van de Conventie van Oslo⁷⁰⁷. Hierin wordt overeengekomen dat de overheden alle mogelijkheden, die de nadelige milieueffecten verminderen en/of elimineren, zullen onderzoeken en in uitvoering brengen.

Andere samenwerkingsverbanden tussen federale overheid en Gewesten

Naast de samenwerkingsakkoorden zijn er ook nog andere vormen van samenwerking. Hiervan is de Interministeriële Conferentie Leefmilieu reeds genoemd. De interministeriële conferenties worden opgericht door het Overlegcomité (het Overlegcomité werd opgericht door art. 31 van de gewone Wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). De interministeriële conferenties zijn gespecialiseerde comités die kunnen worden opgericht door het Overlegcomité met het oog op het bevorderen, van het overleg en de samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. De interministeriële conferenties hebben geen dwingende beslissingsmacht, maar zijn het meest aangewezen instrument voor een soepel en efficiënt overleg tussen de betrokken overheden met eerbiediging van de autonomie van elk van hen. De interministeriële conferenties kunnen als forum fungeren voor de uitwerking van samenwerkingsakkoorden. Zij kunnen ook worden ingeschakeld als forum voor de bespreking van geschillen over de uitvoering van samenwerkingsakkoorden⁷⁰⁸.

4.2. Andere samenwerking

Naast de samenwerking die er bestaat als gevolg van de institutionele hervormingen, zijn er tevens ander vormen van samenwerking, zoals het coördineren van activiteiten op ambtelijk niveau. Zo vervult BMM een aantal coördinerende taken (bijvoorbeeld gegevensverzameling

⁷⁰⁶ AD HOC TECHNISCHE COMMISSIE NOORDZEE, *Jaarverslag 1993*, Brussel, BMM, 29.

⁷⁰⁷ B.S., 22 augustus 1990.

⁷⁰⁸ Zie: MOERENHOUT, R. en SMETS, J., *o.c.*, 28-31.

van wetenschappelijk onderzoek, tussenkomst bij het onderzoek van aangespoelde zeevogels en zeezoogdieren, coördinerende rol inzake het luchttoezicht op zee). Voorts vervult de provinciegouverneur een coördinerende rol bij de rampenbestrijding aan de kust. Ook inzake visserijcontrole wordt er samengewerkt (tussen de Marine en het Ministerie van Landbouw). Bij de knelpunten werd er reeds op gewezen dat de samenwerking in de meeste gevallen op een ad hoc basis gebeurt en dat een wettelijke grondslag voor de samenwerking veelal ontbreekt.

Op het vlak van coördinatie van het beleid, kan nog worden gewezen op de Stuurgroep Integraal Kustzonebeheer. Deze stuurgroep werd opgericht op initiatief van de toenmalige Vlaamse Minister van Leefmilieu en Huisvesting, N. De Batselier^{709 710}. De stuurgroep had als taak de doelstellingen te bepalen voor een integraal kustzonebeheer, een analyse te maken van de knelpunten, concrete maatregelen en projecten voor te stellen tot effectieve realisatie van het integraal kustzonebeheer. Het oprichten van de stuurgroep gebeurde echter niet op formele basis. Onder de huidige Vlaamse Minister van Leefmilieu, T. Kelchtermans wordt dit opgevolgd door een interkabinetten-stuurgroep geïntegreerd kustzonebeheer, waaruit een ambtelijke taakgroep wordt samengesteld⁷¹¹. De belangrijkste opdracht van de taakgroep is de technische en/of administratieve uitvoering van de in het kader van het geïntegreerd kustzonebeheer opgestarte projecten.

Ook hier dient herhaalt te worden dat een formalisering van dergelijke initiatieven aangewezen is.

4.3. Besluit ten aanzien van samenwerking en coördinatie van het Noordzeebeleid

Uit het bovenstaande blijkt dat er wel degelijk overlegstructuren bestaan inzake de Noordzee en de kustzone, maar dat de formele basis hiervoor veelal ontbreekt (bv. ad hoc Technische Commissie, Stuurgroep integraal kustzonebeheer). Eenzelfde opmerking geldt voor de samenwerking bij de uitvoering van het beleid (controletaken, enz.).

Een degelijk intergaal kustzonebeheer en een gecoördineerd Noordzeebeleid veronderstelt een meer permanent en formeel samenwerkingsverband of samenwerkingsforum. Zoniet is de werking van dergelijke fora afhankelijk van de goeie wil van de diverse partijen.

⁷⁰⁹ De beslissing hiertoe werd aan de Vlaamse Regering meegedeeld op 22 februari 1995.

⁷¹⁰ Deze stuurgroep bestond uit een aantal bestuurlijke instanties, belangengroepen en externe deskundigen. Hierin waren diverse instanties en sectoren betrokken zoals het federaal Ministerie van leefmilieu (vertegenwoordigd door BMM), het kabinet van de Vlaamse Minister voor openbare werken en ruimtelijke ordening, het kabinet van de Vlaamse Minister bevoegd voor monumenten en landschappen, vertegenwoordigers van administratie, zoals ruimtelijke planning, waterwegen kust (Dienst der Kusthavens), afdelingen land en natuur van AMINAL, het Provinciebestuur West-Vlaanderen, natuurverenigingen zoals WWF en Natuurreservaten vzw. Alhoewel dus reeds verschillende aspecten en facetten vertegenwoordigd waren binnen deze stuurgroep, ontbraken nog een aantal voor België belangrijke functies zoals visserij, recreatie en scheepvaart.

⁷¹¹ Samengesteld uit telkens 1 ambtenaar van de "kustbeherende" instanties, met name BMM, Afdeling Waterwegen Kust, Instituut voor Natuurbehoud en Aminal-Afdeling Natuur.

Hoe langer hoe meer worden de diverse functies en facetten van de kustzone als één geheel behandeld ("Integrated Coastal Zone Management"). De bevoegdheden van de kuststaat over de mariene gebieden worden ook groter (bijvoorbeeld bij het instellen van een EEZ).

In dit opzicht zou het kunnen nuttig zijn voor België om één enkel overlegforum tot stand te brengen (cf. ICONA in Nederland). Ongeacht de vorm van een samenwerkingsverband, is het formaliseren van een samenwerkingsverband in ieder geval noodzakelijk. Met het oog op een gecoördineerd Noordzeebeleid zijn de bestaande fora echter te beperkt in hun opzet. Bepaalde belangrijke functies zoals visserij, scheepvaart en ontginning zijn niet of onvoldoende vertegenwoordigd.

Een mogelijke beleidsoptie kan erin bestaan om de coördinatie van het Belgisch Noordzeebeleid onder te brengen in een ruimer samenwerkingsakkoord tussen de diverse federale en gewestelijke overheden die bevoegdheden hebben inzake het Noordzeebeleid of de kustzone. Inhoudelijk kan het samenwerkingsakkoord gericht zijn op een geïntegreerd kustzonebeleid en een gecoördineerd Noordzeebeleid. De Stuurgroep intergraal kustzonebeheer zou op basis van een dergelijk akkoord een formele basis kunnen krijgen. Voor meer specifieke materies of concrete werkafspraken (zoals bijvoorbeeld het reeds bestaand akkoord inzake het baggeren) kunnen specifieke samenwerkingsakkoorden worden afgesloten. De reeds bestaande overlegfora kunnen hierin een formele basis krijgen: zo kan de ad hoc Technische Commissie een blijvende rol vervullen inzake werkzaamheden op het vlak van mariene verontreiniging afkomstig van het vasteland.

DEEL 1: VERONTREINIGING EN MILIEUBESCHERMING IN DE NOORDZEE: SITUERING VAN DE PROBLEMATIEK EN BEGRIPSVERDUIDELIJKINGEN

HOOFDSTUK 5. INTERNATIONALE BESCHERMINGSBEGINSELEN VAN TOEPASSING OP DE NOORDZEE

1. Internationale beschermingsbeginselen inzake verontreiniging

1.1. De verplichting om schade aan het mariene milieu te voorkomen, te beperken en te controleren

1.1.1. De verplichting om geen aanzienlijke schade toe te brengen aan het territorium van andere staten

De territoriale soevereiniteit van staten houdt verplichtingen in ten aanzien van de andere staten. Zo werd in de Palmas zaak gesteld dat de territoriale soevereiniteit als complement heeft dat staten binnen hun territorium de rechten van andere staten moeten eerbiedigen⁷¹². Indien er een conflict ontstaat tussen de uitoefening van de nationale soevereiniteit en een internationale verplichting, dan heeft die internationale verplichting voorrang⁷¹³. Eén van die verplichtingen bestaat er in om geen aanzienlijke schade toe te brengen aan het territorium van een andere staat. In het arrest in de zaak van het Kanaal van Korfoe stelde het Internationaal Gerechtshof dat iedere staat de verplichting heeft om zijn territorium niet bewust te gebruiken voor daden die indruisen tegen de rechten van andere staten⁷¹⁴. Als belangrijke voorwaarde voor deze verplichting moet een staat op de "*hoogte zijn van*" of "*controle hebben op*" daden die conflicteren met de rechten van anderen. Met betrekking tot grensoverschrijdende verontreiniging, meer bepaald luchtverontreiniging, stelde het scheidsgerecht in de Trail Smelter zaak dat volgens de beginselen van het internationaal recht geen enkele staat het recht heeft zijn territorium te gebruiken of te laten gebruiken indien daaruit "ernstige" gevolgen en schade voortspuit aan het territorium van een andere staat, die kan worden vastgesteld door duidelijke en overtuigende bewijzen⁷¹⁵. Deze uitspraak wordt beschouwd als het bewijs van het bestaan van een gewoonterechtelijke regel of een beginsel van internationaal recht waardoor het voor staten verboden is hun territorium te gebruiken op een wijze waarbij schade wordt toegebracht aan het territorium van andere staten en is geïnspireerd door het verbod op rechtsmisbruik of de vereiste van goed nabuurschap (*sic utero tuo ut alienum non laedas*: gebruik uw eigendom op een wijze waardoor geen nadeel wordt veroorzaakt aan dat

⁷¹² Arbitrage in Island of Palmas Case (Netherlands vs. U.S.) 4 april 1928, II UNRIAA 839.

⁷¹³ Cf. Arbitrage in de Lac Lanoux zaak (Spanje vs. Frankrijk) (16 november 1957), XII UNRIAA 301.

⁷¹⁴ Corfu Channel Case, I.C.J. Reports, 1949, 22.

⁷¹⁵ Trail Smelter Arbitration (US vs. Canada) (1941), 3 UNRIAA 1905 (1949).

van een ander)⁷¹⁶.

Vanwege de beperkende voorwaarden uit de sententie van de Trail Smelter zaak, met name de kwalificatie "ernstige" gevolgen en "*schade die duidelijk en overtuigend kan bewezen worden*", kan echter uit de rechtspraak niet worden afgeleid dat er een internationale gewoonterechtelijke regel bestaat die kan worden ingeroepen om in alle gevallen gelijk welke gevolgen voor het leefmilieu te voorkomen⁷¹⁷. In de rechtsleer wordt aangenomen dat de inmenging in het territorium van een andere staat of de grensoverschrijdende schade, een internationaal onrechtmatige daad is voor zover die inmenging een "aanzienlijk" ("substantial"/"significant") of "merkbaar" ("appreciable") nadeel of schade veroorzaakt aan een andere staat⁷¹⁸. Deze stelling wordt overgenomen door het Verdrag van Helsinki over de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale rivieren, waarbij de verdragspartijen zijn overeengekomen om grensoverschrijdende invloeden, in de betekenis van "aanmerkelijke nadelige effecten" ("significant adverse effect"), te voorkomen, te controleren

⁷¹⁶ Cf. SALMON, J.A. (Rapporteur), "La pollution des fleuves et des lacs et le droit international", in 58/I Annuaire de l'Institut de Droit international, 1979, 201-210; zie ook de uitspraak door de Rechtbank van Rotterdam van 8 januari 1979 (Handelskwekerij G.J. Bier en Stichting "Reinwater" v. Mines de Potasse d'Alsace SA (MDPA) en Handelskwekerij Firma Gebr. Strik BV en Handelskwekerij Jac. Valstar BV v. MDPA: "Aan de internationale rechtspraak, met name de Trail Smelter-zaak, kan een algemeen rechtsbeginsel worden ontleend, dat voor de onderhavige zaak van belang is, en wel het beginsel "*sic utero tuo ut alienum non laedas*", in XI NYBIL (326) 333 (1980); MAGRAW, D.W., 'International Legal Remedies', in Transferring Hazardous Technologies and Substances. The International Legal Challenge, HANDL, G., LUTZ, R.E. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1989, 243-244; SMITH, B.D., o.c., 83-85; zie voor andere beginselen ingeroepen in de rechtsleer: LAMMERS, J.G., Pollution of International Watercourses, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1984, 556-580; zie ook bij NOLLKAEMPER, A., o.c., 28-30 (1993).

⁷¹⁷ Experts Group on Environmental Law of the World Commission on the Environment and Development (hierna afgekort EGWCED), Environmental Protection and the Sustainable Development. Legal Principles and Recommendations, London, Graham & Trotman, 1987, 76: "*It should be noted that the obligation to prevent or abate transboundary environmental interferences does not involve a duty to prevent or abate every transboundary harm, however small. Indeed such a stringent requirement which has also been rejected in the practice of States would unduly restrict the activities of neighbouring countries*".

⁷¹⁸ Zie de standpunten van diverse rechtsgeleerden bij de behandeling van "De verontreiniging van rivieren en meren in het internationaal recht" tijdens de vergadering van het Instituut voor Internationaal Recht: SALMON, J.A. (Rapporteur), in 58/I Annuaire de l'Institut de Droit international, 1979, 218-222; zie ook de verwijzingen bij LAMMERS, J.G., o.c., 583-538-539; zie ook artikel 10 van de Helsinki regels over het gebruik van water van internationale rivieren (Rules on the Use of the Water of International Rivers) aangenomen door de International Law Association tijdens de zitting van Helsinki op 20 augustus 1966, weergegeven in Y.I.L.C. 358 (1974/II - part II); EVENSEN, J. (Special Rapporteur), 'First Report on the law of the non-navigational uses of international watercourses', Doc. A/CN.4/367, in Y.I.L.C. 172-173 (1983/II - Part one)(commentaar bij Artikel 9: Prohibition of activities with regard to an international watercourse system causing appreciable harm to other system States"; United Nations Secretariat, Survey of State Practice Relevant to International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law, A/CN.4/384, 16 October 1984, in Y.I.L.C. 26-35; zie SACHARIEW, K., 'The definition of thresholds of tolerance for transboundary environmental injury under international law: development and present status', XXXVII NIRL 193-206 (1990); zie Artikel 7 "Obligation not to cause appreciable harm", I.L.C. Draft Articles on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, 30 ILM 1577 (1991); zie NOLLKAEMPER, A., o.c., 35-40 (1993).

en te verminderen⁷¹⁹. Ook het Maas- en Scheldeverdrag van 26 april 1994 gaat niet verder dan het voorkomen-controleren-verminderen van "wezenlijke" grensoverschrijdende effecten⁷²⁰.

De kwalificatie "aanzienlijke" schade wordt beschouwd als meer dan "minieme" schade, maar niet noodzakelijk "ernstige" schade⁷²¹. Staten moeten hun uiterste best doen om schade aan het leefmilieu te voorkomen en te bestrijden, en naarmate de schade voorzienbaar is (lozen van stoffen waarvan het gevaar voor het milieu is gekend, uitoefenen van activiteiten met een groot schaderisico) moeten er grotere inspanningen worden gedaan om die schade te voorkomen. Deze zorgvuldigheidsplicht ("due care or due diligence") vereist dat er wetgeving wordt uitgevaardigd en administratieve maatregelen worden genomen om aanzienlijke schade te voorkomen, zonder dat er een absolute noodzaak is om alle schade te voorkomen. Vereist wordt dat een staat zich gedraagt zoals dat van een goed bestuur kan worden verwacht⁷²². De verplichting om schade te voorkomen maakt op zichzelf de activiteiten met schadelijke gevolgen niet ontoelaatbaar⁷²³.

De zorgvuldigheidsplicht bij het voorkomen van merkbare schade, kan worden getoetst aan vier criteria. Ten eerste kan de zorgvuldigheidsplicht worden afhankelijk gesteld van de technische en de socio-economische mogelijkheden van de schade voortbrengende staat of het vermogen van een staat tot handelen. Ten tweede is de zorgvuldigheidsplicht dwingender naarmate het risico op schade groter is en afhankelijk van de risico's van de schadevoortbreng-

⁷¹⁹ Cf. artt. 2 (1) en 1 (2), Verdrag van Helsinki van 17 maart 1992; United Nations Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Helsinki, 17 March 1992, in 31 ILM 1312 (1992); Besluit van de Raad van de EG van 24 juli 1995 (95/308/EEG), PB. L. 186 van 5 augustus 1995; instemming Brusselse Hoofdstedelijk Raad bij Ordonnantie van 18 juli 1996, B.S., 9 augustus 1996; Goedkeuring Vlaamse Parlement bij Decreet van 8 juli 1996, B.S., 13 augustus 1996.

⁷²⁰ Cf. art. 2 van het Verdrag inzake de bescherming van de Schelde en het Verdrag inzake de bescherming van de Maas, Charleville-Mézières, 26 april 1994 en Antwerpen, 17 januari 1995, verwijzend naar de geest van het Verdrag van Helsinki; Goedkeuring bij Decreten Waals Gewest van 6 april 1995, B.S., 22 juni 1995; Goedkeuring bij Decreten Vlaamse Gemeenschap van 16 april 1996, B.S., 29 mei 1996.

⁷²¹ Cf. LAMMERS, J.G., o.c., 584 (1984); LAMMERS, J.G., "Balancing the Equities" in International Environmental Law, in The Future of the International Law of the Environment. Workshop Hague Academy of International Law, DUPUY, R.-J. (Ed.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1984, 153 e.v. (155); SACHARIEW, K., l.c. 205 (1990); NOLLKAEMPER, A., o.c., 40-44 (1993).

⁷²² Cf. MORIN, J.-Y., 'La pollution des mers au regard du droit international', in La protection de l'environnement et le droit international. Colloque Académie de droit international de la Haye, KISS, A. (Ed.), Leiden, Sijthof, 1975, 325; SMITH, B.D., o.c., 36-43; BOYLE, A., l.c., 272-273 (1989); BIRNIE, P., 'Protection of the Marine Environment: The Public International Law Approach', in Liability for Damage to the Marine Environment, DE LA RUE, C.M. (Ed.), London, Lloyd's of London Press Ltd., 1993, 6; zie ook HANDL, G., 'Liability as an Obligation Established by a Primary Rule of International Law', 16 NYIL 59 (1985); SCOVAZZI, T., 'Recent Trends in International Environmental Law', in World Treaties for the Protection of the Environment, SCOVAZZI, T. en TREVES, T. (Eds.), Milano, Istituto per l'Ambiente, 1992, 23.

⁷²³ BOYLE, A., l.c., 274 en 286 (1989); BIRNIE, P. en BOYLE, A., International Law and the Environment, Oxford, Clarendon Press, 1992, 95; NOLLKAEMPER, A., o.c., 43 (1993).

ende activiteit⁷²⁴. De tenuitvoerlegging van de verplichting om grensoverschrijdende verontreiniging te voorkomen, te bestrijden en te controleren, vereist in het geval van verontreinigende stoffen met toxische, persistente en bioaccumulerende kenmerken meer waakzaamheid, voorzorgsmaatregelen en inspanningen ten aanzien van minder schadelijke polluenten⁷²⁵. Dezelfde redenering vinden we ook terug in mariene leefmilieuverdragen die werden gesloten vanaf de jaren '70 en die een onderscheid maken tussen stoffen waarbij streng zal worden opgetreden (de zwarte lijst stoffen) en stoffen waarbij een zekere waakzaamheid is vereist (de grijze lijst stoffen)⁷²⁶. Voor zwarte lijst stoffen vereist de verplichting om verontreiniging te voorkomen, het uitschakelen van de lozingen met grensoverschrijdende gevolgen in een vroeger stadium, om het toebrengen van aanzienlijke schade die zich in de toekomst zeker zal voordoen, te vermijden⁷²⁷ en dit tegen hogere technische kosten en economische inspanningen. De verdragspartijen bij het nieuwe Verdrag van Parijs ter bescherming van de noordoostelijke Atlantische Oceaan (1992) hebben deze verouderde stoffenbenadering en het onderscheid tussen zwarte, grijze en witte stoffen geanticipeerd door brongerichte maatregelen voor te stellen. Recente verdragen maken geen onderscheid meer tussen zwarte en grijze lijst stoffen, maar gaan uit van een meer geïntegreerde stofstroombenadering gebaseerd op het voorzorgsbeginsel, het vervuiler betaalt beginsel en de bronnenaanpak op basis van de best beschikbare technologieën, de best milieuvriendelijke handelswijze, laag of geen afval producerende technologie, dan wel schone technologie⁷²⁸. Een derde criterium is het onderscheid tussen bestaande en nieuwe vormen van verontreiniging, waarbij voor de eerste vorm van verontreiniging er een verplichting bestaat ter voorkoming van verontreiniging en bij de tweede vorm een verplichting ter vermindering en controle van de verontreiniging. Hoewel dit onderscheid in de mariene verdragen niet wordt gemaakt, zoals in het Verdrag van Parijs (1992) en Helsinki (1992), maakt het ontwerpverdrag van de ILC uit 1991 dit onderscheid wel. Een vierde criterium betreft de aard van de belangen van de door verontreiniging getroffen staten⁷²⁹.

1.1.2. De verplichting om schade te voorkomen aan het mariene milieu

Luidens artikel 192, Zeerechtverdrag hebben alle staten de plicht het mariene milieu te

⁷²⁴ Zie uitgebreid bij NOLLKAEMPER, A., *o.c.*, 44-57 (1993).

⁷²⁵ Beginsel 6 van de Conferentie van de Verenigde Naties over het Menselijk Leefmilieu (Stockholm 1972) hanteerde nog de assimilerende capaciteitsbenadering. Staten moeten stoppen met het lozen van giftige stoffen of andere stoffen, waarvan de concentraties of de hoeveelheden de afbraakcapaciteit van het milieu overstijgt en het ecosysteem ernstige en onherstelbare schade toebrengen (in 11 *ILM* 1418 (1972)).

⁷²⁶ Cf. artt. 4, 5 en 6 van het Verdrag van Oslo (1972); art. 4 van het Verdrag van Parijs (1974); art. IV van het Verdrag van Londen (1972); artt. 5 en 6 van het Verdrag van Helsinki (1974); art. 4 en 5 Dumpingprotocol bij het Verdrag van Barcelona) en in Richtlijn 76/464/EEG betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd.

⁷²⁷ Cf. LAMMERS, J.G., *o.c.*, 384-385 (1984).

⁷²⁸ Zie Verdrag van Parijs (1992); Verdrag ter bescherming van de Baltische Zee (1992); Verdrag van Helsinki (1992); Maas- en Scheldeverdrag (1994).

⁷²⁹ Zie NOLLKAEMPER, A., *o.c.*, 57-59: waarbij bv. de bescherming van drinkwater een hogere prioriteit krijgt dan de bescherming van viswater, wat tot uiting kan komen in strengere lozingsnormen.

beschermen en te behouden. Deze plicht is in een krachtige verdragsrechtelijke terminologie uitgedrukt: "*States have the obligation*"⁷³⁰. Deze verplichting bevat ook niet de minste geografische beperking, het betreft met name het volledige mariene milieu waarop het Zeerechtverdrag van toepassing is en is gericht naar alle staten en niet enkel de verdragspartijen, waardoor hier sprake kan zijn van een algemeen beginsel van internationaal recht. Artikel 192 is niet beperkt tot het voorkomen van schade aan het mariene milieu, maar veronderstelt tevens dat door actieve maatregelen de huidige toestand van het mariene milieu wordt behouden en verbeterd⁷³¹.

Artikel 192 moet worden gelezen in samenhang met artikel 193. Volgens artikel 193, Zee-rechtverdrag hebben: "*De Staten het soevereine recht hun natuurlijke rijkdommen te exploiteren overeenkomstig hun milieubeleid en in overeenstemming met hun plicht het mariene milieu te beschermen en te behouden*". Deze belangenafweging tussen het exploitatie-recht/economische ontwikkeling en een beschermingsplicht ten aanzien van het milieu is de weergave van Beginsel 21 van de Conferentie van de Verenigde Naties over het Menselijk Leefmilieu (Stockholm 1972) en vinden we ook terug in talrijke resoluties van de Verenigde Naties⁷³² en in Beginsel 2 van de Verklaring van Rio (1992)⁷³³. Volgens Beginsel 21 hebben staten enerzijds het soevereine recht de natuurlijke rijkdommen te ontginnen volgens de eigen leefmilieupolitiek, maar anderzijds de verantwoordelijkheid om te verzekeren dat activiteiten die plaatsgrijpen binnen hun jurisdictie of hun controle geen schade veroorzaken aan het leefmilieu van andere staten of aan gebieden voorbij de nationale jurisdictie⁷³⁴. De Verklaring van Stockholm is de aanzet geweest voor de ontwikkeling van het internationaal leefmilieurecht via verdragen en Beginsel 21 wordt heden ten dage in de rechtsleer aanzien als een

⁷³⁰ "*De Staten zijn verplicht het mariene milieu te beschermen en te behouden*": art. 192, Zeerechtverdrag.

⁷³¹ NORDQUIST, M. (Ed.), *UNCLOS 1982. A Commentary*, Vol. IV, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 39-40.

⁷³² Cf. UNGA Resolution 3133 (XXVIII) Protection of the marine environment (13 december 1973), in 13 *ILM* 234 (1974); UNGA Resolution 3281 (XXXIX) Charter of Economic Rights and Duties of States (12 December 1974), artt. 2 en 30, in 14 *ILM* 254 en 206-261 (1975); UNGA Resolution 3016 (XXVII) Permanent sovereignty over natural resources of developing countries (18 December 1972), in 12 *ILM* 226 (1973); UNGA Resolution 3171 (XXVIII) Permanent sovereignty over natural resources (17 December 1973), in 13 *ILM* 238 (1974); UNGA Resolution 2894 (XXVI) Development and Environment (20 december 1971), in 11 *ILM* 422 (1972).

⁷³³ Cf. Beginsel 2 van de Verklaring van Rio over het milieu en ontwikkeling (1992): The Rio Declaration on Environment and Development, United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro 3-14 June 1992: A/CONF.151/5/Rev. 13 June 1992, in 31 *ILM* 876 (1992).

⁷³⁴ In 11 *ILM* 1420 (1972); cf. de preambules waarin beginsel 21 wordt hernomen: Verdrag van Londen over mariene verontreiniging door dumping van 29 december 1972; Verdrag van Genève betreffende de grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand van 13 november 1979; Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag van 22 maart 1985; Verdrag van Helsinki over de grensoverschrijdende effecten van industriële accidenten van 17 maart 1992) of in de tekst van verschillende leefmilieuverdragen (art. 4 (6) Verdrag van Noumea over de bescherming van de natuurlijke rijkdommen en het leefmilieu van de zuidelijke Stille Oceaan; art. 3 (5) Verdrag van Lima (1981); art. 3 Verdrag over de biodiversiteit, Rio de Janeiro, 5 juni 1992, 31 *ILM* 824 (1992).

regel van internationaal gewoonterecht⁷³⁵. Artikel 193 van het Zeerechtverdrag van 1982 is bijgevolg de universele codificatie van Beginsel 21 van de Verklaring van Stockholm voor het mariene milieu en is iets sterker uitgedrukt, m.n. een plicht ("duty") om het mariene milieu te beschermen in de plaats van een verantwoordelijkheid ("responsibility to ensure"). Toch is dit verschil slechts relevant in de gevallen waarin hieromtrent geen specifieke verdrags- of andere regels gelden. Artikel 193 Zeerechtverdrag verzoent, zoals Beginsel 21, twee principes die in een parallelle verhouding tot elkaar staan en die elk afzonderlijk een vrij absoluut karakter vertonen. Ze zijn een compromis tussen enerzijds het recht van staten om hun respectievelijke natuurlijke rijkdommen te ontginnen in overeenstemming met hun "eigen milieubeleid", maar anderzijds mag de uitoefening van die rechten geen aanleiding geven tot schade aan het mariene milieu ingevolge de plicht om het mariene milieu te behouden en te beschermen. De verwijzing naar het "eigen milieubeleid" drukt de bezorgdheid uit van de minder ontwikkelde landen om hun economische ontwikkeling niet te hypothekeren met strenge internationale milieuverplichtingen. Deze landen gaan er vanuit dat de ontwikkelde landen grotere inspanningen moeten leveren om de verontreiniging van het milieu te voorkomen en te beperken, aangezien zij een veel grotere verantwoordelijkheid dragen voor de bestaande milieuschade⁷³⁶. Het verkrijgen van (exploitatie) rechten heeft niettemin ook de verwezenlijking tot gevolg van de daarbij horende verplichtingen. Dit algemeen beginsel wordt erkend in de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof⁷³⁷, en is in het verdragsrecht het gevolg van de "*pacta sunt servanda*" regel en de verbintenis die verdragspartijen aangaan om een verdrag ter goede trouw ten uitvoer te leggen⁷³⁸.

De belangenafweging of het evenwicht door het internationaal recht opgelegd om enerzijds de vrijheid van de staten niet volledig te beperken, maar anderzijds toch restricties op te leggen aan die vrijheid in geval van activiteiten met schadelijke gevolgen voor het mariene milieu, vinden we ook in artikel 194 (1) Zeerechtverdrag. Alle staten hebben het recht bepaalde

⁷³⁵ GUNDLING, L., 'Environment, International Protection', in 9 *EPIL*, BERNHARDT, R. (Ed.), 125; MARGRAW, D.B., 'International Legal Remedies', in *o.c.*, HANDL, G. en LUTZ, R.E., (Eds.), 246 (1989); WOLFRUM, R., 'Purposes and Principles of International Environmental Law', 33 *GYIL* 310 (1990); BOYLE, A.E., 'International Law and the Protection of the Global Atmosphere: Concepts, Categories and Principles', in *International Law and the Global Climate Change*, CHURCHILL, R. en FREESTONE, D. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1991, 13; KISS, A. en SHELTON, D., *International Environmental Law*, London, Graham & Trotman, 1991, 130-131; BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 90 (1992); SCOVAZZI, T., *o.c.*, 21-23 (1992); BIRNIE, P., 'Protection of the Marine Environment: The Public International Law Approach', in *o.c.*, DE LA RUE, C.M. (Ed.), 5 (1993); contra SCHACHTER, O., 'The Emergence of International Environmental Law', 44 *Journal of International Affairs* 462 (1991).

⁷³⁶ Hakapaa noemt dit de dubbele standaardbenadering waarbij ontwikkelde landen verdergaande maatregelen moeten nemen dan ontwikkelingslanden, zoals die tot uiting kwam op de Conferentie van Stockholm en tijdens UNCLOS III: zie HAKAPAA, K., *o.c.*, 60-68; de dubbele standaardbenadering was ook het centrale thema tijdens UNCED en in de Verklaring van Rio (1992).

⁷³⁷ International Status of South West Africa, *I.C.J. Reports*, 1950, 133; De wisselwerking tussen rechten en plichten van staten is door het Hof in de Namibië zaak als volgt uitgedrukt: "*One of the fundamental principles governing the international relationships thus established is that a party which disowns or does not fulfill its obligations cannot be recognized as retaining the rights which it claims to derive from the relationship*"; Namibia Case, *I.C.J. Reports*, 1971, 46, para. 91.

⁷³⁸ Cf. artikel 26, Verdragen van Wenen van 1969 en 1986 over het Verdragenrecht.

activiteiten met potentieel schadelijke gevolgen voor het mariene milieu uit te voeren, voor zover ze "alle maatregelen nemen die noodzakelijk zijn ter voorkoming, vermindering en controle van verontreiniging van het mariene milieu". Deze maatregelen zijn niet absoluut, maar moeten worden beoordeeld in verhouding tot "de praktische middelen die ter beschikking staan en in overeenstemming zijn met de mogelijkheden van staten" (art. 194 (1), Zeerechtverdrag). Ook de bescherming van het mariene milieu is en blijft een middelenverplichting, afhankelijk van de ter beschikking staande technische middelen (praktische middelen) en de socio-economische mogelijkheden van staten. Hoewel dit laatste vooral een weerspiegeling is van de bezorgdheid van de minder ontwikkelde landen om door strenge milieuverplichtingen geen zware lasten opgelegd te krijgen die de ontwikkeling in de weg staan⁷³⁹, wordt deze beperking ook door ontwikkelde staten ingeroepen⁷⁴⁰.

Artikel 193 moet tenslotte worden gelezen in samenhang met artikel 194 (2) Zeerechtverdrag, volgens hetwelk staten "alle noodzakelijke maatregelen" moeten nemen "om te verzekeren dat de onder hun rechtsmacht of toezicht staande werkzaamheden zo worden verricht, dat deze geen schade door verontreiniging toebrengen aan de andere Staten en het milieu daarvan en dat verontreiniging, voortvloeiend uit voorvallen of werkzaamheden onder hun toezicht of rechtsmacht zich niet verder verspreidt dan de gebieden waarover zij soevereine rechten uitoefenen overeenkomstig dit Verdrag". Uit Beginsel 21 van de Verklaring van Stockholm, maar ook uit de artikelen 193-194 (2) Zeerechtverdrag, volgt dat staten verantwoordelijk zijn voor hun eigen activiteiten, maar ook deze waarover ze controle/toezicht uitoefenen, hetzij private of publieke⁷⁴¹. Staten moeten bijgevolg verzekeren dat de activiteiten die plaatsgrijpen onder hun jurisdictie, *ratione loci* (in de interne wateren, territoriale zee en exclusieve economische zone) geen schade veroorzaken aan het leefmilieu van andere staten, maar ook dat activiteiten die onder hun controle vallen, *ratione materiae* (vliegtuigen en schepen onder de eigen nationaliteit), geen schade toebrengen aan het mariene milieu van andere staten. Staten hebben tenslotte de verplichting erop toe te zien dat deze activiteiten geen schade toebrengen aan gebieden die buiten iedere nationale jurisdictie vallen (volle zee en het luchtruim erboven, de ruimte, de diepzeebodem en Antarctica)⁷⁴².

Gebieden voorbij de nationale jurisdictie ("extraterritorial spaces") zijn gebieden waarin geen

⁷³⁹ NORDQUIST, M., (Ed.), *o.c.*, 64 (1991/IV); zie ook art. 2, Verdrag van Londen (1972).

⁷⁴⁰ Zie bv. de voorwaarden die in aanmerking komen tot het bepalen van de Best Beschikbare Technologie en Best Milieuveilige Handelswijze voor respectievelijk puntbronnen en diffuse bronnen op het vasteland, waar bij het afwegen van de argumenten een socio-economisch criterium is ingebouwd.

⁷⁴¹ IANNI R.W., 'International and Private Actions in Transboundary Pollution', XI *CYIL* 260 (1973); HANDL, G., 'Balancing of Interests and International Liability for the Pollution of International Watercourses: Customary Principles of Law Revisited', XIII *CYIL* 159 (1975); SALMON, J.A. (Rapporteur), in 58/I *Annuaire de l'Institut de Droit international* 234 (1979); HANDL, G., 'State Liability for Accidental Transnational Environmental Damage by Private Persons', 75 *AJIL* 525 (1980); SMITH, B.D., *o.c.*, 77-78; WOLFRUM, R., *l.c.* 316 (1990); KISS, A. en SHELTON, D., *o.c.*, 129-130.

⁷⁴² Zie MORIN, J.-Y., in *o.c.*, KISS, A. (Ed.), 313-345 (1975); Survey of State Practice relevant to international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law, Doc. A/CN.4/384, in *Y.I.L.C.* 6-11 (1985/II- Part One); SMITH, B.D., *o.c.*, 78-80 en 89-94; KISS, A. en SHELTON, D., *o.c.*, 130.

enkele staat exclusieve soevereiniteits- of soevereine rechten uitoefent en worden de "global commons" genoemd of gebieden ten gunste van de gemeenschap van staten⁷⁴³. In het geval van de diepzeebodem, Antarctica en de ruimte behoren deze gebieden tot het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid ("common heritage of mankind")⁷⁴⁴. De verplichting om schade te voorkomen aan de volle zee als een gemeenschappelijk gebied ("*res communis*")⁷⁴⁵, ligt zowel vervat in artikel 194 (2), als in andere mariene leefmilieuverdragen die van toepassing zijn op de volle zee⁷⁴⁶. Regionale mariene milieuverdragen bevatten tevens de verplichting dat de genomen maatregelen geen verontreiniging mogen veroorzaken buiten het verdragsgebied⁷⁴⁷. Artikel 195 van het Zeerechtverdrag bevat dezelfde verplichting op een universeel niveau, uitgebreid met de verplichting dat de ene soort verontreiniging niet mag worden omgezet in een andere⁷⁴⁸. Schade aan de volle zee als een gemeenschappelijk belang, of de belangen van alle staten, moet worden voorkomen en behoort niet tot de traditionele vrijheden van de volle zee. De verplichting om materiële schade te voorkomen aan het mariene milieu van de volle zee is eveneens een gewonterechtelijke regel geworden⁷⁴⁹. Verdragsrechtelijk betrof het initieel de verontreiniging veroorzaakt door olielozingen afkomstig van schepen, pijpleidingen of de exploratie en exploitatie van de zeebodem en ondergrond en verontreiniging veroorzaakt door het storten van radioactief afval (artt. 24 en 25 Verdrag over de Volle Zee (1958))⁷⁵⁰. In het Zeerechtverdrag wordt de verplichting om de verontreiniging van het

⁷⁴³ BOYLE, A., 'State Responsibility for breach of Obligations to Protect the Global Environment', in Control and Compliance with International Law, BUTLER, W.E. (Ed.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 69; Ook wel "common property", genoemd en vooral gericht naar de levende rijkdommen: cf. BIRNIE, P. en BOYLE, A., o.c., 117-119.

⁷⁴⁴ Zie over het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid: Experts Group WCED, o.c., xix-xx; WOLFRUM, R., 'Common Heritage of Mankind', in 11 EPIL, BERNHARDT, R. (Ed.), 1989, 65-69; BIRNIE, P. en BOYLE, A., o.c., 120-122, voor wie het "common heritage" concept zich tot nu toe beperkt tot de niet-levende rijkdommen.

⁷⁴⁵ Zie voor verwijzingen naar auteurs die de volle zee beschouwen als een "*res communis omnium*" bij: BROWNLIE, I., o.c., 181; zie voor interessante bedenkingen omtrent "*res communes*" en het begrip "gemeenschappelijk patrimonium van de mensheid": OST, F., 'Het patrimonium opnieuw bekeken: Een juridisch statuut voor het milieu?', in Milieu rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht, GUTWIRTH, S. (Ed.), Tegenspraak-Cahier 15, Gent, Mys en Breesch, 1994, 57-82.

⁷⁴⁶ Cf. art. I, Verdrag van Londen (1972); art. 3, Verdrag van Parijs (1974); art. 2, Verdrag van Oslo (1972); art. 1 (a), Verdrag van Parijs (1992).

⁷⁴⁷ Cf. art. 7, Verdrag van Parijs (1974); art. 3, Verdrag van Oslo (1972); art. 3 (6) Verdrag van Helsinki (1992).

⁷⁴⁸ Artikel 195, Zeerechtverdrag: "*Bij het nemen van maatregelen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu, handelen de Staten op zulk een wijze dat daardoor direct of indirect, geen schade of risico's worden overgebracht van het ene gebied naar het andere of de ene soort verontreiniging wordt omgezet in de andere*".

⁷⁴⁹ SMITH, B.D., o.c., 93-94; BOYLE, A., l.c., 271 (1989); KISS, Ch. en SHELTON, D., o.c., 130.

⁷⁵⁰ Voor Evensen zijn de art. 24 en 25 van het Verdrag beginselen van internationaal recht van toepassing op alle staten, onafgezien of ze verdragspartij bij het verdrag zijn: EVENSEN, J., 'Management of the Seas: Legal Issues with Special Emphasis on Pollution', in Nature Management and Sustainable Development, VERWEY, W.D. (Ed.), Amsterdam, IOS, 1989, 509.

mariene milieu te voorkomen uitgebreid naar alle verontreinigingsbronnen (art. 194 (1) en (3)).

De door de staten te treffen maatregelen zijn gericht naar alle verontreinigingsbronnen, waarvan het Zeerechtverdrag in artikel 194 (3) een niet-limitatieve opsomming geeft en die verder in het Verdrag concreter worden uitgewerkt en tenslotte het voorwerp is van meer specifieke mariene verdragen en de besluitvorming van de daardoor opgerichte internationale organisaties. Het Verdrag roept de staten op om hun milieubeleid te harmoniseren (art. 194 (1)) en om bijzondere aandacht te schenken aan plaatsgebonden situaties, vooral bij de noodzaak om kwetsbare ecosystemen te beschermen en te behouden, alsook de habitat van uitgedunde en bedreigde soorten en andere vormen van mariene leven (art. 194 (5)). Deze verplichting van staten is bijgevolg niet beperkt tot de bescherming van economische, private of menselijk belangen en overstijgt de verontreinigingsproblematiek. Immers bij het beschermen van een ecosysteem of een habitat kan het niet volstaan om iedere verontreiniging te stoppen, maar kunnen actieve ingrepen van de mens noodzakelijk zijn om een verstoord evenwicht te herstellen.

1.1.3. De juridische kwalificatie van het begrip "schade" aan het mariene milieu

Bij de bescherming van het mariene milieu moeten staten alle mogelijke stappen ondernemen om verontreiniging van de zee te voorkomen (Beginsel 7 Verklaring van Stockholm)⁷⁵¹ terwijl Beginsel 21 het schadebegrip hanteert. Wat met "schade" in Beginsel 21 wordt bedoeld, is niet duidelijk. Gaat het over "significante schadelijke effecten"⁷⁵² of waarneembare schade⁷⁵³. Voor SPRINGER wordt er geen bijkomende kwalificatie of drempel aan het begrip schade toegekend in Beginsel 21⁷⁵⁴. In het Zeerechtverdrag zelf is de bijkomende kwalificatie voor het niveau van de schade ("aanzienlijke/merkbare" schade) helemaal niet duidelijk, aangezien het Verdrag het voornamelijk heeft over verontreiniging (art. 194 (1)(3)(4)), of schade door verontreiniging (art. 194 (2))⁷⁵⁵ of een combinatie (art. 195) en die moet niet per definitie

⁷⁵¹ Principle 7: "States shall take all possible steps to prevent pollution of the seas by substances that are liable to create hazards to human health, to harm living resources and marine life, to damage amenities or to interfere with other legitimate uses of the sea. ...", in 11 *ILM* 1418 (1972).

⁷⁵² Cf. Resolutie 2995 (XXVII) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties over de samenwerking tussen staten met betrekking tot het leefmilieu, 15 december 1972: "1. Emphasizes that, in the exploration, exploitation and development of their natural resources, States must not produce *significant* harmful effects in zones situated outside their natural jurisdiction", tekst in: RUSTER, B. EN SIMMA, B., *o.c.*, Vol. I, 149; zie ook de verwijzingen naar Resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en Aanbevelingen van de OESO bij: Experts Group WCED, *o.c.*, 78.

⁷⁵³ Cf. EVENSEN, J. (Special Rapporteur), 'First Report on the law of the non-navigational uses of international watercourses', Doc. A/CN.4/367, in *Y.I.L.C.* 172-173 (1983/II - Part one) die besluit dat het om "appreciable harm" gaat.

⁷⁵⁴ SPRINGER, A., United States environmental policy and international law: Stockholm Principle 21 revisited, in *o.c.*, CARROLL, J.E. (Ed.), 51 (1988).

⁷⁵⁵ "The expression 'damage by pollution' read in the light of the meaning given to the term 'pollution of the marine environment' in article 1, would seem to be the equivalent of 'harm', 'hazards', 'hindrance', 'impairment' and 'reduction' use in that article": NORDQUIST, M., *o.c.*, 65 (1991/IV).

aanzienlijk of merkbaar zijn⁷⁵⁶.

Over het algemeen is de kwalificatie van schade in het Zeerechtverdrag gekoppeld aan de evolutie in de betekenis van het begrip verontreiniging. In het Verdrag zelf is er slechts sprake van "aanzienlijke" verontreiniging bij: 1/ de evaluatie en rapportering van mogelijke gevolgen voor het mariene milieu van voorgenomen activiteiten of werkzaamheden die kunnen leiden tot verontreiniging van het mariene milieu en die onder het toezicht of de rechtsmacht van staten plaatsgrijpen (MER)⁷⁵⁷; 2/ een feitelijke inspectie van schepen door een kuststaat in gebieden onder zijn controle, indien die schepen in de exclusieve economische zone een "aanzienlijke" lozingsovertreding hebben begaan, die aanleiding geeft of dreigt te geven tot een "aanmerkelijke" ("significant") verontreiniging van het mariene milieu (art. 220 (5)); 3/ een rechtsvervolgning van de kuststaat ten aanzien van een schip in de territoriale zee of de exclusieve economische zone, indien dat schip een lozingsovertreding heeft begaan in de exclusieve economische zone van de kuststaat met "grote" schade of het risico van "grote" schade aan de belangen van de kuststaat (art. 220 (6)); 4/ het optreden van de kuststaat ten aanzien van een schip in de volle zee, dat als gevolg van een ongeval, "aanzienlijke" schade dreigt te veroorzaken aan de kustlijn en de daarmee samenhangende belangen van de kuststaat, waaronder de visserij (art. 221); 5/ het teniet doen van de onschuldige doorvaart van een vreemd koopvaardijship in de territoriale zee (art. 19 (2)(h)). In de overige gevallen is de schade aan het mariene milieu gerelateerd aan het begrip verontreiniging⁷⁵⁸ zonder bijkomende kwalificatie. Dit is ook het geval bij de regionale verdragen ter voorkoming en vermindering van de mariene verontreiniging⁷⁵⁹. M.a.w. de noodzaak voor aanzienlijke schade alvorens staten moeten of kunnen optreden, zoals bij grensoverschrijdende zoetwaterverontreiniging is helemaal niet inherent aan elke activiteit die zich in het mariene milieu afspeelt. De drempel "grote" of "aanzienlijke" schade wordt gehanteerd in de gevallen waarin staten wensen op te treden tegen verontreiniging, die in beginsel buiten de territoriale jurisdictie van de staat is

⁷⁵⁶ Zie ook art. 30, UNGA Resolution 3281 (XXIX) Charter of Economic Rights and Duties of States (12 December 1974), in 14 ILM 260-261 (1975); Principle 3, UNEP Principles of Conduct in the Field of the Environment concerning Resources Shared by two or more States, UNEP/IG/12/2 (1978), in 17 ILM 1091 (1978).

⁷⁵⁷ Art. 206, Zeerechtverdrag: "*When States have reasonable grounds for believing that planned activities under their jurisdiction or control may cause substantial pollution or significant and harmful changes to the marine environment*". Deze evaluatie (milieu-effectenrapportering) is een vrij zwakke verplichting aangezien daartoe redelijke gronden moeten aanwezig zijn en voor zover de evaluatie uitvoerbaar is. Ook in dit geval zullen regionale organisaties die verplichting verder moeten verfijnen en invullen.

⁷⁵⁸ Cf. artt. 194, 195, 196, 198, 199, 200, 201, 204, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 216, 217, 218, 219, 222, Zeerechtverdrag.

⁷⁵⁹ Cf. art. 3, Verdrag van Helsinki voor de Baltische Zee (1974); art. 1, Verdrag van Parijs (1974) en Oslo (1972) voor de Noordoostelijke Atlantische Oceaan; art. 4, Verdrag van Barcelona voor de Middellandse Zee (1976); art. III, Verdrag van Koeweit voor de Perzische Golf (1978); art. 4 (1)(5), Verdrag van Abidjan voor West en Centraal Afrika (1981); art. 3 (1)(3)(5), Verdrag van Lima voor de kustgebieden van de Zuidoostelijke Stille Oceaan (1981); art. III (1)(3)(5), Verdrag van Jeddah voor het behoud van de Rode Zee en de Golf van Aden (1982); art. 4 (1)(2), Verdrag van Cartagena de Indias ter bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu van de Caraïben (1983); art. 4 (1)(5) Verdrag van Nairobi ter bescherming, beheer en ontwikkeling van het mariene leefmilieu en de kusten van Oost-Afrika (1985); art. 5 (1)(2), Verdrag van Noumea ter bescherming van de natuurlijke rijkdommen en het leefmilieu van de Zuidelijke Stille Oceaan (1986).

ontstaan. De kwalificatie "ernstige" ("serious") verontreiniging om de onschuld bij de onschuldige doorvaart van vreemde koopvaardij schepen in de territoriale zee teniet te doen (art. 19 (2)(h), Zeerechtverdrag), vormt hierbij de enige uitzondering. In de overige gevallen is er geen bijkomende drempel voor de schade. Ook het voorzorgsbeginsel introduceert het nemen van maatregelen om verontreiniging van het mariene leefmilieu te beperken en te voorkomen, eventueel vooraleer er sprake is van aanzienlijke of merkbare schade aan het milieu.

1.1.4. Het voorzorgsbeginsel

1.1.4.1. Het voorzorgsbeginsel en de mariene wetenschappen: oorsprong en situering

Tot halverwege de jaren tachtig was het mariene leefmilieubeleid hoofdzakelijk gebaseerd op de veronderstelling dat de zeeën een assimilerende capaciteit hadden om verontreinigende stoffen op te nemen ("assimilative capacity approach")⁷⁶⁰. Deze benadering gaat ervan uit dat de zee in staat is om een bepaalde hoeveelheid stoffen en afval op te nemen, zonder onaanvaardbare schadelijke effecten te veroorzaken ("Environmental Capacity")⁷⁶¹. De classificatie in leefmilieuverdragen van stoffen in een zwarte en grijze lijst en de classificatie van gevaarlijke stoffen aan de hand van toxiciteit, persistentie en het bioaccumulerend karakter met de bedoeling de lozing ervan in het mariene milieu te controleren, en al dan niet te verbieden, zijn hiervan een voorbeeld⁷⁶². Naarmate meer wetenschappelijk onderzoek werd verricht naar het gedrag en de effecten van afvalstoffen in de zee, groeide de onzekerheid omtrent de assimilerende capaciteit van het mariene milieu en de gevolgen van verontreiniging op lange termijn⁷⁶³. Het voorzorgsbeginsel of het principe van de voorzorgsmaatregelen komt hieraan tegemoet door de mariene verontreiniging te beperken en te voorkomen, zelfs indien er geen afdoende wetenschappelijk bewijs is om een causaal verband aan te tonen tussen emissies en de effecten

⁷⁶⁰ Cf. Beginsel 6 van de Conferentie van de Verenigde Naties over het Menselijk Leefmilieu (Stockholm 1972): "The discharge of toxic substances or other substances and the release of heat, in such quantities or concentrations as to exceed the capacity of the environment to render them harmless, must be halted in order to ensure that serious or irreversible damage is not inflicted upon ecosystems", in 11 ILM 1418 (1972).

⁷⁶¹ GESAMP, Environmental Capacity: an approach to marine pollution prevention, UNEP Regional Seas Reports and Studies No.80, UNEP, 1986, 2.

⁷⁶² Zie uitgebreid Greenpeace International, A Critical Analysis of the Assimilative Capacity Approach, Submission to the Thirteenth Meeting of the London Dumping Convention Scientific Group on Dumping, IMO, London, 23-27 April 1990; cf. NIHOUL, C., 'From the Oslo and Paris Conventions to the Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic', NSTF News, May 1992, 3: "The principle of precautionary action, ... dictates a policy whereby all anthropogenic discharges are regarded as potentially hazardous unless proven otherwise. This in turn makes the concept of a 'Black' and a 'Grey' list redundant"; zie voor de tekortkomingen door het werken met lijststoffen: MEE, L.D., 'Scientific Methods and the Precautionary Principle', in o.c., FREESTONE, D. en HEY, E. (Eds.), 113-119 (1996).

⁷⁶³ Zie Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltprobleme der Nordsee, Stuttgart und Mainz, Verlag W.B. Kohlhammer, 1980, 444-445; Eerste Noordzeeverklaring (Bremen, 1984): "A.7. Conscious that damage to the marine environment can be irreversible or remediable only at considerable expense and over long periods and that, therefore, coastal states and the EEC must not wait for proof of harmful effects before taking action"; PEET, G., 'The Anticipation Principle as a Basis for Policy?', in o.c., NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), 503; CLARK, R.B., o.c., voorwoord (1989).

daarvan op het leefmilieu.

Met de expliciete introductie van het principe van de voorzorgsmaatregelen in de Tweede Noordzeeverklaring (1987) beoogde Duitsland de emissies van gevaarlijke stoffen aan de bron te beperken door gebruik te maken van de best beschikbare technologie⁷⁶⁴. De voorzorgsbenedering beklemtoont het feit dat we niet beschikken over voldoende kennis over het (marie-) milieu om exact in te schatten welke (schadelijke) effecten menselijke handelingen er teweegbrengen. Bij gebrek aan voldoende wetenschappelijke kennis omtrent het functioneren van mariene ecosystemen, veronderstelt het voorzorgsbeginsel dat zolang er geen wetenschappelijk uitsluitsel is over de effecten van lozingen/stortingen, aan het mariene milieu het voordeel van de twijfel kan worden toegekend⁷⁶⁵.

Vanuit de mariene wetenschappelijke wereld wordt geargumenteed dat de strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel geen wetenschappelijke benadering is en dat de rol van het mariene wetenschappelijk onderzoek dreigt te worden gemarginaliseerd. Door het voorzorgsbeginsel kan het belang van het mariene wetenschappelijk onderzoek of advies in bepaalde gevallen worden "overruled" door politieke beslissingen en stelt zich de vraag of de fundamentele onderzoekstaak van de mariene wetenschapper moet worden gheredefinieerd. De mariene wetenschapper moet bij de strikte interpretatie van het voorzorgsbeginsel (in geval van omkering van de bewijslast cf. *infra*) in principe bewijzen welke lozingen/stortingen aanvaardbaar zijn omdat ze geen of weinig schadelijke effecten toebrengen aan het mariene milieu⁷⁶⁶. Deze veronderstelling is één van de grote uitdagingen voor de mariene wetenschap in de toekomst. Momenteel blijkt het echter methodologisch bijzonder moeilijk om met enige wetenschappelijke zekerheid te voorspellen dat het lozen van bepaalde stoffen geen schadelijke of weinig schadelijke gevolgen zal hebben⁷⁶⁷. Er is trouwens onduidelijkheid omtrent een wetenschappelijke standaard voor de beoordeling van de aanvaardbare en onaanvaardbare risico's voor het milieu⁷⁶⁸. Het voorzorgsbeginsel is daarom vooral een beleidsbeginsel bij wetenschappelijke onzekerheid over mogelijke schadelijke of gevaarlijke gevolgen voor het milieu van bepaalde

⁷⁶⁴ GUNDLING, L., 'The Status in International Law of the Principle of Precautionary Action', in The North Sea: Perspectives on Regional Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1990, 24; De Verenigde Staten daarentegen zijn de mening toegedaan dat het voorzorgsbeginsel de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologie, processen en praktijken beperkt: SANDS, Ph., 'The 'Greening' of International Law: Emerging Principles and Rules', 1 Indiana Journal of Global Legal Studies 1993/2; Duitsland en Japan daarentegen zien de voorzorgsbenedering als een middel om competitieve technologische voordelen te halen: SANDS, Ph., 'The United Nations Framework Convention on Climate Change', 1 Eur. Community Int'l Env't. L. 270 (1992).

⁷⁶⁵ Cf. Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, o.c., 445.

⁷⁶⁶ JOHNSTON, P. en SIMMONDS, M., 'Precautionary Principle', 21 MPB 402 (1990).

⁷⁶⁷ Zie GRAY, J.S., 'Statistics and the Precautionary Principle', 21 MPB 174-176, 598-600 (1990); HEY, E., 'The precautionary approach. Implications of the revision of the Oslo and Paris Conventions', 15 MP 252 (1991); GRAY, J.S., 'Integrating Precautionary Scientific Methods into Decision-Making', in The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation, FREESTONE, D. en HEY, E. (Eds.), The Hague, Kluwer Law International, 1996, 136 e.v.

⁷⁶⁸ Zie BODANSKY, D., 'Scientific Uncertainty and the Precautionary Principle', 33 Environment 4-5 (1991); GRAY, J.S., in o.c., FREESTONE, D. en HEY, E., (Eds.), 135 (1996).

activiteiten⁷⁶⁹, weliswaar met mogelijke juridische effecten. Het voorzorgsbeginsel legt vooral de nadruk op de gewijzigde verhouding tussen wetenschap en politiek. Preventieve daden moeten niet meer wachten op de wetenschappelijke zekerheid om geactiveerd te worden. Het voorzorgsbeginsel is vernieuwend in de zin dat preventieve maatregelen sneller en efficiënter moeten worden genomen⁷⁷⁰. Het voorzorgsbeginsel is echter niet absoluut. Bij het voorstellen van strenge maatregelen zullen economische, sociale en politieke belangen een rol blijven spelen. Het wordt echter moeilijker om die belangen in te kleden onder het mom van wetenschappelijke onzekerheid⁷⁷¹.

1.1.4.2. De inhoudelijke betekenis van het voorzorgsbeginsel

1.1.4.2.1. In de Ministeriële Noordzeeverklaringen

Het voorzorgsbeginsel heeft sinds het werd geïntroduceerd in Duitsland⁷⁷² en in 1987 op internationaal vlak expliciet werd opgenomen in de Tweede Noordzeeverklaring, reeds een belangrijke inhoudelijke evolutie ondergaan. In de Tweede Noordzeeverklaring wordt diverse keren verwezen naar het principe van de voorzorgsmaatregelen en wordt het principe ook omschreven. De voorzorgsbenedering ("precautionary approach") heeft betrekking op de "meest gevaarlijke stoffen"⁷⁷³ en vereist een dubbele aanpak door zowel een beperking van verontreiniging aan de bron als een middel om strengere kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen⁷⁷⁴. In concreto wordt de toevoer via de rivieren en estuaria van moeilijk afbreekbare, toxische en bio-accumulerende stoffen bedoeld. Voorzorgsmaatregelen zullen vooral worden toegepast bij het gebruik van de best beschikbare technologie en andere passende maatregelen. Er wordt vooral aandacht besteed aan mogelijke schade voor de levende rijkdommen van de zee en in mindere mate aan het mariene ecosysteem in zijn geheel⁷⁷⁵.

⁷⁶⁹ Cf. HEY, E., 'The Precautionary Concept in Environmental Policy and Law: Institutionalizing Caution', 4 *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.* 311 (1992).

⁷⁷⁰ HEY, E., *l.c.* 245 (1991); zie ook SHELTON, D., 'The Impact of Scientific Uncertainty on Environmental Law and Policy in the United States', in *o.c.*, FREESONE, D. en HEY, E. (Eds.), 209-229 (1996).

⁷⁷¹ Zie MACDONALD, J.M., 'Appreciating the Precautionary Principle as an Ethical Evolution in Ocean Management', 26 *ODIL* 262-263 (1995); VANDER ZWAAG, D., *Canada and Marine Environmental Protection. Charting a Legal Course Towards Sustainable Development*, London, Kluwer Law International, 1995, 25-27; von MOLTKE, K., 'The Relationship between Policy, Science, Technology, Economics and Law in the Implementation of the Precautionary Principle', in *o.c.*, FREESTONE, D. en HEY, E. (Eds.), 97-108 (1996).

⁷⁷² In 1980 stelde de Raad van experts in Duitsland, dat in leefmilieu aangelegenheden het principe van de voorzorgsmaatregel een vereiste is om tot een succesvol leefmilieubeleid te komen ten aanzien van het ecosysteem van de Noordzee: Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, *o.c.*, 444.

⁷⁷³ § VII, Preambule Tweede Noordzeeverklaring (1987).

⁷⁷⁴ De Noordzeeministers aanvaardden immers "dat door het gelijktijdig en aanvullend combineren van benaderingen gebaseerd op emissienormen en milieukwaliteitsdoelstellingen, een meer op voorzorg gesteunde benadering ten aanzien van gevaarlijke stoffen zal worden verwezenlijkt": XV, (ii), Tweede Noordzeeverklaring (1987).

⁷⁷⁵ Cf. § XVI, Tweede Noordzeeverklaring (1987).

In de Derde Noordzeeverklaring (1990) wordt het voorzorgsbeginsel in de context van de Tweede Noordzeeverklaring opgenomen in de Preambule⁷⁷⁶, maar eveneens uitgebreid naar de te nemen maatregelen bij de toevoer van nutriënten⁷⁷⁷ en bij de scheepvaart⁷⁷⁸. In beide laatste gevallen is er slechts sprake van een beperking of vermindering van verontreiniging, niet op een voorkoming of een uitschakeling. Verder is de toepassing van het beginsel beperkt tot bepaalde stoffen en wordt er niet verwezen naar de invloed van andere menselijke activiteiten op de mariene ecosytemen. De Vierde Noordzeeverklaring (1995) bevestigt o.m. het voorzorgsbeginsel als beleidsoptie⁷⁷⁹ en breidt het toepassingsgebied van het voorzorgsbeginsel uit naar het visserijbeheer⁷⁸⁰. Het voorzorgsbeginsel bij het voorkomen van verontreiniging van de Noordzee door gevaarlijke stoffen⁷⁸¹ wordt van toepassing op het gehele ecosysteem van de Noordzee⁷⁸², terwijl het voorzorgsbeginsel bij de scheepvaart uitdrukkelijk wordt hernomen⁷⁸³. Het storten van afgedankte offshore installaties in zee, is evenmin een op de

⁷⁷⁶ "De deelnemers hebben de volgende beginselen voor hun toekomstig werk aangenomen. Zij: ... - zullen het voorzorgsbeginsel blijven toepassen, dat wil zeggen acties ondernemen om mogelijke schadelijke effecten te vermijden van moeilijk afbreekbare, toxische en bio-accumulerende stoffen, zelfs wanneer er geen wetenschappelijk bewijs is om een causaal verband aan te tonen tussen emissies en effecten; ...".

⁷⁷⁷ "Uitgaande van het voorzorgsbeginsel, initiatieven te coördineren, om de toevoer van nutriënten te verminderen en aldus het doel te bereiken dat tijdens de Tweede Conferentie over de Bescherming van de Noordzee werd gesteld, in het bijzonder door middel van de uitvoering door de partijen bij het Verdrag van Parijs van het programma ter vermindering van de toevoer van nutriënten, zoals vastgesteld door de Commissie van Parijs".

⁷⁷⁸ "25 ... overeenkomen dat de toepassing van het voorzorgsbeginsel toepassing vereist van de Best Beschikbare Technieken, teneinde lozingen van afvalstoffen en residuen tot een minimum te beperken, ...".

⁷⁷⁹ Cf. Preambule, Vierde Noordzeeverklaring (1995).

⁷⁸⁰ Paragraaf 16: "The Ministers RECOMMEND: i) That the precautionary principle be applied in fisheries management policies in accordance with the existing commitments of EU Member States, the corresponding commitments of Norway and, additionally, possible results of the elaboration of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries".

⁷⁸¹ Gevaarlijk stoffen zijn: "substances, or groups of substances, that are toxic, persistent and liable to bioaccumulate. In this definition toxicity should be taken to include chronic effects such as carcinogenicity, mutagenicity and teratogenicity and adverse effects on the function of the endocrine system": § 1, Bijlage 2, Vierde Noordzeeverklaring (1995).

⁷⁸² Paragraaf 17, Vierde Noordzeeverklaring (1995): "The Ministers AGREE that the objective is to ensure a sustainable, sound and healthy North Sea ecosystem. The guiding principle for achieving this objective is the precautionary principle. This implies the prevention of pollution of the North Sea by continuously reducing discharges, emissions and losses of hazardous substances thereby moving towards the target of their cessation within one generation (25 years) with the ultimate aim of concentrations in the environment near background values for natural occurring substances and close to zero concentrations for man-made synthetic substances".

⁷⁸³ Paragraaf 42 (iii), Vierde Noordzeeverklaring (1995): "to confirm that the precautionary principle also applies to shipping activities and welcome and support the work within the IMO to develop guidelines on the implementation of the precautionary principle in all relevant IMO activities".

voorzorg gebaseerde daad⁷⁸⁴.

Andere ministeriële verklaringen⁷⁸⁵ hebben eveneens het voorzorgsbeginsel of de voorzorgsbenadering als beleidsinstrument opgenomen⁷⁸⁶ of omschreven, waaronder de Ministers verantwoordelijk voor het leefmilieu van de Baltische Zee⁷⁸⁷, de Ministers uit de regio van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties⁷⁸⁸, de vergadering van Europese parlementsleden over de verontreiniging van de zeeën⁷⁸⁹ en de Verklaring van Rio (1992). Luidens beginsel 15 van de Verklaring van Rio is de voorzorgsbenadering: *"In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective*

⁷⁸⁴ Cf. paragraaf 54, Vierde Noordzeeverklaring (1995), met reserves van Frankrijk, Groot-Brittannië en Noorwegen: *"The Ministers AGREE that more environmentally acceptable and controlled land-based solutions are preferable and in furthering a precautionary approach the Ministers AGREE: - that decommissioned offshore installations shall either be reused or be disposed off on land; - to invite OSPAR to implement this agreement by 1997; and - to take also concerted action within the London Convention 1972 with the aim that the revised Convention would require the disposal on land of decommissioned offshore installations"*.

⁷⁸⁵ Zie FREESTONE, D., 'The Precautionary Principle', in International Law and Global Climate Change, CHURCHILL, R. en FREESTONE, D. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1991, 25-30.

⁷⁸⁶ Cf. Deel VIII van de Verklaring over de Veiligheid en Samenwerking in Europa, afgelegd na de Conferentie van Helsinki op 10 juli 1992, over het leefmilieu: *"... the use of economic and fiscal instruments in addition to regulatory instruments is important in order to implement, at national level, the "polluter-pays" principle, as well as the precautionary approach"*: 31 ILM 1416 (1992).

⁷⁸⁷ De Ministers verantwoordelijk voor het leefmilieu van de Baltische Zee verwezen het voorzorgsprincipe naar de Preamble van de Verklaring over de bescherming van het leefmilieu van de Baltische Zee. De Ministers stelden dat ze overtuigd waren dat *"damage to the marine environment can be irreversible or remediable only in a long term perspective and at considerable expense and that, therefore, Contracting Parties to the Convention must adopt a precautionary approach and not wait for full and undisputed scientific proof of harmful effects before taking action to prevent and abate pollution"*: Declaration on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea, adopted on 15 February 1988 in Helsinki. Tekst in: Activities of the Helsinki Commission, Baltic Sea Environment Proceedings (BSEP) No. 26, 1988, 30-35; RUSTER, B., SIMMA, B., o.c., Second Series, II/B/15-02-1988, 86.

⁷⁸⁸ Verklaring van Bergen over de duurzame ontwikkeling, waarbij om tot een duurzame ontwikkeling te komen, het beleid moet gebaseerd worden op het voorzorgsbeginsel. *"In order to achieve sustainable development, policies must be based on the precautionary principle. Environmental measures must anticipate, prevent and attack the causes of environmental degradation. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation"*: Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region, Bergen, 16 May 1990. Tekst in: RUSTER, B., SIMMA, B., o.c., Second Series, I/B/16-05-1990, 172.

⁷⁸⁹ The Nordic Council's International Conference on Pollution of the Seas, Copenhagen, 16-18 October 1989, Final Document: *"the need for an effective precautionary approach, with that important principle intended to safeguard the marine ecosystem by, among other things, eliminating and preventing polluting emissions where there is reason to believe that damage or harmful effects are likely to be caused, even where there is inadequate or inconclusive scientific evidence to prove a causal link between emissions and effects"*. Tekst in: RUSTER, B., SIMMA, B., o.c., Second Series, II/B/18-10-89, 93;

*measures to prevent environmental degradation*⁷⁹⁰. De Verklaring van Rio maakt de operationalisering van de voorzorgsbenadering afhankelijk van de capaciteiten van staten, waaronder de socio-economische en financiële draagkracht en de technologische mogelijkheden. Het is duidelijk dat hier een dubbele standaard tussen ontwikkelde landen en landen in ontwikkeling wordt ingevoerd, terwijl niet gelijk welke schade moet worden voorkomen, maar vooral ernstige of onomkeerbare schade.

1.1.4.2.2. In de besluitvorming van internationale organisaties bevoegd om de verontreiniging van de Noordzee te beperken en te voorkomen

Door de Commissie bij het Verdrag van Parijs ter bescherming van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (PARCOM) wordt expliciet aanbevolen het principe van de voorzorgsmaatregelen toe te passen ter voorkoming van verontreiniging afkomstig van het vasteland. De omschrijving van het principe is identiek aan deze in de Tweede Noordzeeverklaring en is ook beperkt tot moeilijk afbreekbare, toxische en bio-accumulerende stoffen die schade of gevaarlijke effecten kunnen opleveren aan de mariene levende rijkdommen⁷⁹¹. Het beginsel wordt de voorzorgsdaad genoemd in plaats van maatregelen⁷⁹². In november 1991 stelt de Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen de voorzorgsbenadering formeel voorop bij het dumpen van stoffen in het mariene milieu⁷⁹³. In de resolutie is sprake over een voorzorgsbenadering indien "*beslissend/overtuigend bewijs*" ("conclusive evidence") kan worden geleverd van de onschadelijkheid voor het milieu. Deze aanscherping is belangrijk omdat voor het dumpen van laag-radioactief afval in zee, een beslissend bewijs moet worden geleverd van de onschadelijkheid voor het milieu⁷⁹⁴. Ook andere mariene leefmilieuorganisaties

⁷⁹⁰ Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 14 June 1992. Tekst in: 31 ILM 874 (1992).

⁷⁹¹ PARCOM Recommendation 89/1 van 22 juni 1989, PARCOM 11/9/1, § 4.14 en Bijlage 5: "Accept the principle of safeguarding the marine ecosystems of the Paris Convention area by reducing at source polluting emissions of substances that are persistent, toxic and liable to bioaccumulate by the use of the best available technology and other appropriate measures. This applies especially when there is reason to assume that certain damage or harmful effects on the living resources of the sea are likely to be caused, even when there is no scientific evidence to prove a causal link between emissions and effects ("the principle of precautionary action").

⁷⁹² Zoals het geval in de Tweede en Derde Noordzeeverklaring.

⁷⁹³ "Agrees that in implementing the London Dumping Convention the Contracting Parties shall be guided by a precautionary approach to environmental protection whereby appropriate preventive measures are taken when there is reason to believe that substances or energy introduced in the marine environment are likely to cause harm even when there is no conclusive evidence to prove a causal link between inputs and their effects": Res. LDC.44 (14) "The Application of a Precautionary Approach in Environmental Protection within the Framework of the London Dumping Convention" (Doc. LDC 14/16, Annex 2); tekst in NILOS, 7 International Organizations and the Law of the Sea. Documentary Yearbook 1991 743-744.

⁷⁹⁴ Hetzelfde beslissend/overtuigend bewijs is vereist in artikel 2 (2)(a) van het Verdrag van Parijs (1992) en wordt in de Nederlandse tekst ter goedkeuring van het verdrag vertaald als "sluitend bewijs": Parl. Handelingen Senaat, 1167-1 (1993-1994) van 15 juli 1994.

hebben de voorzorgsbenadering in hun besluitvorming opgenomen⁷⁹⁵.

Door het opnemen van de voorzorgsbenadering in de Verklaring van Rio (1992) en in Agenda 21⁷⁹⁶ worden alle organisaties van de Verenigde Naties aangemaand om de voorzorgsbenadering toe te passen en concreet uit te werken. Ten aanzien van de scheepvaart is ook de Internationale Maritieme Organisatie in 1994 begonnen met het onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van het voorzorgsbeginsel bij de besluitvoering⁷⁹⁷. Het voorzorgsbeginsel kan bijgevolg als een beleidsargument worden naar voor gebracht ter voorkoming van verontreiniging, in het bijzonder bij onderhandelingen binnen internationale organisaties voor wat de strengheid en het tijdstip van de te nemen maatregelen betreft⁷⁹⁸.

1.1.4.2.3. In leefmilieuverdragen

Een aantal leefmilieuverdragen beogen schadelijke effecten te voorkomen en risico's te controleren in de gevallen waar de schade aan het leefmilieu nog niet ontegensprekelijk wetenschappelijk bewezen is en bekrachtigen hierdoor impliciet de voorzorgsbenadering. Deze redenering wordt vooral vooropgezet in leefmilieuverdragen ter bescherming van een gemeenschappelijk belang, hetzij universeel (bv. ozonlaag, wereldklimaat) of regionaal (bv. Noordzee, Baltische Zee, Antarctica) en in het Wereldhandvest voor de Natuur⁷⁹⁹. Het Verdrag van Wenen ter bescherming van de Ozonlaag (1985)⁸⁰⁰ en het Protocol van Montreal (1987)⁸⁰¹

⁷⁹⁵ Cf. UNEP Besluit 15/27 van 25 mei 1989 over: "Precautionary approach to marine pollution, including waste-dumping at sea". Tekst in: RUSTER, B., SIMMA, B., International Protection of the Environment. Treaties and Related Documents, Second Series, February 1991, I/D/26-05-89, 39; Sectie A, 3, par.6 van de aanbeveling, betreffende de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Barcelona en het Dumpingprotocol, goedgekeurd door de lidstaten te Athene op 3-6 oktober 1989 in Annex V.

⁷⁹⁶ Agenda 21, Hoofdstuk 17, § 17.21 en 17.22.

⁷⁹⁷ Cf. de oprichting van een Correspondentiegroep over de toepassing van het voorzorgsbeginsel, binnen de Werkgroep over de opvolging van UNCED: MEPC 35/21. (March 1994); zie ook het rapport van de Correspondentiegroep: MEPC 34/10/5 (16 June 1995).

⁷⁹⁸ Cf. HEY, E., l.c. 249 (1991).

⁷⁹⁹ Art. 11 (b) UNGA Resolution 7 (XXXVII) World Charter for Nature (28 October 1982): "*Activities which are likely to pose a significant risk to nature shall be preceded by an exhaustive examination; their proponents shall demonstrate that the expected benefits outweigh potential damage to nature, and where potential adverse effects are not fully understood, the activities should not proceed*", in MOLITOR, M.R., International Environmental Law. Primary Materials, Deventer, Kluwer Law and Taxation, 1991, 8 (10).

⁸⁰⁰ De verwijzing naar het nemen van voorzorgsmaatregelen werd reeds in 1985 opgenomen in de Preambule van het Verdrag van Wenen ter bescherming van de Ozonlaag en in de bijgaande Resolutie over het Protocol betreffende de CFK's. Preambule Verdrag ter bescherming van de Ozonlaag, 26 ILM 1529 (1987): "*Mindful also of the precautionary measures for the protection of the ozon layer which have already been taken at the national and international level*"; Resolution on a Protocol Concerning Chlorofluorocarbons, 26 ILM 1523 (1987): "*Mindful of the precautionary measures for controlling emissions and use of CFC's that have already been taken at national and regional levels, but recognising that such measures might not be sufficient for protecting the ozon layer*".

gaan ervan uit dat de aantasting van de ozonlaag in die mate schade kan toebrengen aan de mens en het leefmilieu, dat het onverantwoord zou zijn een beleid te voeren dat volledig ondersteund wordt door de wetenschappelijke zekerheid over de exacte risico's en de schade aan het milieu. Bijgevolg worden maatregelen vooropgesteld om het ergste te voorkomen. Vooraleer het Klimaatsverdrag werd afgesloten, was de bescherming van het klimaat voor huidige en toekomstige generaties in die mate belangrijk dat het werd uitgeroepen tot een "*gemeenschappelijke zorg voor de mensheid*"⁸⁰². Het Protocol over de bescherming van het leefmilieu van Antarctica bij het Antarcticaverdrag kent aan Antarctica de status van natuurreservaat toe, voorbestemd voor de vrede en de wetenschap. De exploitatie en exploratie van de minerale rijkdommen is er verboden, tenzij ten behoeve van het wetenschappelijk onderzoek⁸⁰³. Er kan worden geargumenteed dat alle akkoorden waarin wordt voorzien in een milieu-effectenrapportage of het beheer van de rijkdommen in het kader van de duurzame ontwikkeling of het behoud ervan tot voorwerp hebben, impliciet het voorzorgsprincipe bekrachtigen⁸⁰⁴.

Sinds het begin van de jaren '90 wordt het voorzorgsbeginsel ook expliciet opgenomen in tal

⁸⁰¹ Protocol van Montreal betreffende de stoffen die de ozonlaag aantasten: "*Determined to protect the ozone layer by taking precautionary measures to control equitably total global emissions of substances that deplete it, with the ultimate objective of their elimination on the basis of developments in scientific knowledge, taking into account technical and economic considerations*", Preambule Protocol van Montreal, 26 ILM 1551 (1987). Door het amendement van Londen van 29 juni 1990 op het Protocol van Montreal, werd hieraan toegevoegd: "... *and bearing in mind the developmental needs of developing countries*", 30 ILM 541 (1991); Belgische goedkeuringswet van 29 december 1988 van het Verdrag van Wenen en het Protocol van 1987, B.S., 24 juni 1989; Belgische goedkeuringswet van 6 augustus 1993 van het gewijzigde Protocol van Montreal, Londen 29 juni 1990, B.S., 2 september 1994.

⁸⁰² Zie Resolutie A/RES/43/53 van 6 december 1988 van de Algemene Vergadering van de VN over "*Protection of global climate for present and future generations of mankind*" waarin de klimaatsveranderingen worden erkend als een "*common concern of mankind, since climate is an essential condition which sustains life on earth*". Malta had voorgesteld om het behoud van het klimaat te aanzien als een "*gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid*" ("*common heritage of mankind*"). Tekst in: 28 ILM 1326 (1989); zie ook UNEP Besluit 16/35 van mei 1989, tekst in: 28 ILM 1330 (1989); zie Preambule van het Verdrag over de klimaatsverandering, in 31 ILM 851 (1992).

⁸⁰³ Protocol van Madrid van 4 oktober 1991, in 30 ILM 1455 (1991); Het Antarcticaverdrag van 1959 voorzagt dat Antarctica (Washington, 1 december 1959) enkel mocht worden gebruikt voor vreedzame doeleinden en in hoofdzaak wetenschappelijk onderzoek. Tekst in 402 UNTS 71.; Het Verdrag ter bescherming van de mariene levende rijkdommen van Antarctica (Canberra, 20 mei 1980) voorzagt in het behoud en een rationeel gebruik van deze rijkdommen Verdrag ter bescherming van de levende rijkdommen van Antarctica. Het oogsten en andere aanverwante activiteiten diende beperkt te blijven, met het oog op het voorkomen van de uitputting van de te oogsten levende mariene rijkdommen. Hiertoe mocht niet meer geogost worden dan het niveau dat het dichtst aansluit bij de jaarlijkse aangroei, diende het ecologische evenwicht te worden behouden tussen de geogoste levende mariene rijkdommen en het herstel van de aangetaste soorten tot een niveau dat het dichtst aansluit met de jaarlijkse aangroei en moeten potentiële onomkeerbare veranderingen in het mariene ecosysteem voorkomen worden (artikel II). Tekst in 19 ILM 837 (1980).

⁸⁰⁴ FREESTONE, D., in o.c., CHURCHILL, R. en FREESTONE, D. (Eds.), 34 (1991), die ook verwijst naar de natuurbeschermingsverdragen, zoals het Verdrag van Ramsar (1971), het Verdrag van Bonn (1979) en het Verdrag van Bern (1979); Contra SANDS, Ph., l.c. noot 15 (1993).

van leefmilieuverdragen⁸⁰⁵. Het eerste verdrag dat de voorzorgsmaatregelen uitdrukkelijk als verdragsdoelstelling opneemt, is het Verdrag van Bamako dat beoogt het invoeren van gevaarlijk afval in Afrika te verbieden en werd afgesloten onder de auspiciën van de Organisatie voor Afrikaanse eenheid⁸⁰⁶. In dit Verdrag wordt de voorzorgsbenadering o.m. gezien als het aanbevelen van schone productiemethoden⁸⁰⁷ bij de gehele levenscyclus van het product. In het Verdrag van Helsinki (17 maart 1992) ter bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterwegen en internationale meren, is het voorzorgsbeginsel richtinggevend om grensoverschrijdende waterverontreiniging te voorkomen en te verminderen⁸⁰⁸. In het Kaderverdrag over de klimaatsveranderingen (New York, 9 mei 1992) aanvaardden de partijen de voorzorgsmaatregelen bij een dreiging van schade die ernstig of onomkeerbaar kan zijn, rekening houdende dat de maatregelen kosten-effectief zijn ter verzekering van globale baten tegen de laagst mogelijke kosten⁸⁰⁹.

In navolging op de Ministeriële Noordzeeverklaringen en de aanbevelingen van PARCOM en LDC, is het voorzorgsbeginsel in 1992 opgenomen in het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (Parijs 1992) en het Verdrag over

⁸⁰⁵ Art. 4 (f), Verdrag van Bamako van 29 januari 1991 voor wat betreft de controle op bewegingen en het beheer van gevaarlijk afval in Afrika; art 3 (3), Verdrag van New York van 9 mei 1992 betreffende de klimaatsveranderingen; Biodiversiteitsverdrag (1992); art. 130R, lid 2 EG-Verdrag (1992); art. 2 (2)(a), Verdrag van Parijs (1992); art. 3 (2), Verdrag van Helsinki (1992); art. 2(5)(a) van het Verdrag over grensoverschrijdenden effecten van industriële ongevallen (1992); art. 3 (2)(a), Maasverdrag (1994); art. 3 (2)(a), Scheldeverdrag (1994).

⁸⁰⁶ Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa, Bamako, 29 January 1991, in 30 *ILM* 773 (1991). De Verdragspartijen aanvaardden het nemen van voorzorgsmaatregelen, in de betekenis dat: "*Each Party shall strive to adopt and implement the preventive, precautionary approach to pollution problems which entails, inter alia, preventing the release into the environment of substances which may cause harm to humans or the environment without waiting for scientific proof regarding such harm. The parties shall co-operate with each other in taking the appropriate measures to implement the precautionary principle to pollution prevention through the application of clean production methods, rather than the pursuit of permissible emissions approach based on the assimilative capacity assumptions*" (art. 4 (f), Verdrag).

⁸⁰⁷ Artikel 4, (g), Verdrag: "*Clean production shall not include "end-of-pipe" pollution controls such as filters and scrubbers, or chemical, physical or biological treatment. Measures which reduce the volume of waste by incineration or concentration, makes the hazard by dilution, or transfer pollutants from one environmental medium to another, are also excluded*".

⁸⁰⁸ Artikel 2 (5): "*In taking measures ... the Parties shall be guided by the following principles: (a) The precautionary principle, by virtue of which action to avoid the potential transboundary impact of the release of hazardous substances shall not be postponed on the ground that scientific research has not fully proved to a causal link between those substances, on the one hand, and the potential transboundary impact, on the other hand*".

⁸⁰⁹ Artikel 3 (3) "*The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost. To achieve this, such policies and measures should take into account different socio-economic contexts, be comprehensive, cover all relevant sources, sinks and reservoirs of greenhouse gases and adaption, and comprise all economic sectors...*", 31 *ILM* 849 (1992).

de bescherming van de Baltische Zee (Helsinki 1992)⁸¹⁰. Het voorzorgsbeginsel in het Verdrag van Parijs (1992) betekent: "*by virtue of which preventive measures are to be taken when there are reasonable grounds for concern that substances or energy introduced, directly or indirectly, into the marine environment may bring about hazards to human health, harm living resources and marine ecosystems, damage amenities or interfere with other legitimate uses of the sea, even when there is no conclusive evidence of a causal relationship between the inputs and the effects*"⁸¹¹.

In het Verdrag van Parijs (1992) is het voorzorgsbeginsel niet meer beperkt tot de moeilijk afbreekbare, toxische en bio-accumulerende stoffen alleen, maar wordt het uitgebreid tot alle stoffen (nutriënten inbegrepen) en energie die in het mariene milieu worden gebracht. Bij de vaststelling van de effecten op het mariene milieu zal niet alleen rekening worden gehouden met de mariene levende rijkdommen, maar tevens met het gehele mariene ecosysteem, de gevaren voor de mens, de schade aan de recreatieve waarde van de zee of inbreuken met andere rechtmatige gebruiken van de zee. Het voorzorgsprincipe wordt gerelateerd aan het inbrengen van stoffen en energie in het mariene milieu, en niet aan het uitoefenen van activiteiten, zoals Nederland had voorgesteld⁸¹². Een verdragsrechtelijke voorzorgsbenadering voor de Noordzee slaat op de schadelijke stoffen die in zee kunnen terechtkomen, hetzij rechtstreeks (dumpen, lozingen door de scheepvaart, door de offshore industrie en door pijpleidingen) of onrechtstreeks (via het land, de lucht), maar beoogt de activiteiten die niet gerelateerd zijn aan verontreiniging (in de zin van de introductie van stoffen of energie) niet aan de voorzorgsbenadering te onderwerpen⁸¹³ (bv. zand- en grindwinning⁸¹⁴, bouw kunstmati-

⁸¹⁰ In het Verdrag over de Baltische Zee wordt onder het voorzorgsbeginsel begrepen: "*to take preventive measures when there is reason to assume that substances or energy, directly or indirectly, into the marine environment may create hazards to human health, harm living resources and marine ecosystems, damage amenities or interfere with other legitimate uses of the sea even when there is no conclusive evidence of a causal relationship between inputs and their alleged effects*": art. 3 (2), Verdrag van Helsinki (1992).

⁸¹¹ Artikel 2 (2)(a), Verdrag van Parijs (1992).

⁸¹² Cf. Nederlands voorstel in OSPAREV 3/3/7: "*The Contracting Parties shall apply the precautionary principle i.e. to avoid releases of substances and wastes and to avoid activities which may harm the marine environment even when there is no scientific evidence to prove a causal link between these releases and activities and the effects*". Het opnemen van activiteiten in de definitie van het voorzorgsbeginsel wordt door Nederland als volgt geargumenteed: "*It has become clear that (man's) activities interfere and effect the marine environment, with possible damaging impacts. When one has good reason to assume that a certain activity adversely affects (or will adversely affect) the marine environment, this activity should be avoided. This may include a stop, phasing out, change, minimisation, adaption and so on, depending for example on the degree of (potential) effect and the type of activity. One could argue that the release of hazardous substances and wastes is included in the term activity, but because releases are, generally speaking, directly relate to inputs and effects in the marine environment, "activities" should be seperately mentioned in the definition. Like for substances and wastes we think that essentially speaking no type of activity can be excluded in the definition of PP beforehand*".

⁸¹³ Cf. HEY, E., IJLSTRA, T, NOLLKAEMPER, A., *l.c.*, 13 en 35.

⁸¹⁴ Nochtans hebben die activiteiten een (kortstondige) invloed op het ecosysteem en vooral de benthos. Zie: X., 'The Potential Environmental Impact of Marine Gravel Extraction in the North Sea', 8 *Ocean Management* 233-249 (1979); LAUWAERT, B., MOMMAERTS, J.P., *Zand - en grindontginning op het Belgisch continentaal plat sedert 1976*, Brussel, BMM, 1986, 15-21, 24.

ge eilanden, leggen van pijpleidingen⁸¹⁵, visserij⁸¹⁶). Anderzijds introduceert het woordgebruik "wanneer er redelijke gronden zijn voor bezorgdheid" een bijkomende drempel om op te treden⁸¹⁷. Door het invoegen van "redelijke gronden" hebben de verdragspartijen willen vermijden dat de mariene wetenschap volledig buiten spel zou worden gezet. Zelfs bij het invoeren van het voorzorgsbeginsel door een verdragspartij, eventueel uit loutere politieke overwegingen, zal de wetenschap hier de bewijsvoering moeten leveren om de bezorgdheid te verantwoorden. De "redelijke gronden" vormen als het ware een wetenschappelijk tegengewicht voor het "gebrek aan overtuigend bewijs" ("no conclusive evidence") of "geen sluitend bewijs".

Niet enkel de Commissies van Parijs en Oslo zijn bevoegd om voorzorgsmaatregelen ter bescherming van de Noordzee voor te stellen, maar ook de instellingen van de Europese Unie moeten in hun beleid rekening houden met het voorzorgsbeginsel⁸¹⁸, alsook de organisaties van de VN. De voorzorgsbenadering moet worden in acht genomen door de instellingen van de Unie zelf⁸¹⁹, terwijl niet duidelijk is of deze benadering rechtstreeks van toepassing is op de individuele lidstaten⁸²⁰. Heden ten dage worden nog weinig leefmilieuverdragen gesloten die niet op een of andere wijze verwijzen naar het voorzorgsbeginsel of de voorzorgsmaatregelen⁸²¹, veelal met een verschillende betekenis.

⁸¹⁵ Zie GROOT, S.J., 'The Impact of Laying and Maintenance of Offshore Pipelines on the Marine Environment and the North Sea Fisheries', 8 *Ocean Management* 1-27 (1982).

⁸¹⁶ De visserij wordt niet door Verdrag gevisieerd, gezien de bevoegdheden van de Noord Atlantische Visserijcommissie en de Europese Gemeenschap terzake: cf. Preambule Verdrag: "Recognizing that questions relating to the management of fisheries are appropriately regulated under international and regional agreements dealing specifically with such questions"; zie voor de voorzorgsbenadering bij de visserij: MACDONALD, J.M., *l.c.* 270-276 (1995); zie echter wel § 16 (i), Vierde Noordzeeverklaring (1995).

⁸¹⁷ Cf. HEY, E., IJLSTRA, T, NOLLKAEMPER, A., *l.c.*, 12-13.

⁸¹⁸ Artikel 130R (2), Unieverdrag: "De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van het preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorbaat aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. ..."

⁸¹⁹ Cf. KRÄMER, L., *Focus on European Environmental Law*, London, Sweet & Maxwell, 1992, 246-247, 256.

⁸²⁰ Cf. NOLLKAEMPER, A., *o.c.*, 70, voetnoot 293 (1993); Het Hof van Justitie, in een uitspraak over het verbod ingesteld door het Waalse Gewest om het storten van buitenlands afval te verbieden, stelde dat uit het beginsel van de bestrijding van milieuverontreiniging aan de bron (artikel 130R (2) van het Unieverdrag), volgt dat maatregelen moeten worden getroffen om de ontvangst, de behandeling en de verwijdering van de eigen afvalstoffen te verzekeren. Deze moeten zo dicht mogelijk bij de plaats van hun ontstaan worden verwijderd om het vervoer ervan zo veel mogelijk te beperken (H.v.J. Commissie v. Koninkrijk België, 9 juli 1992, *Jur.*, 1992, 4431).

⁸²¹ Zie bv. art. 3 (2)(a), Verdragen ter bescherming van de Schelde en Maas, Charleville Mezieres, 26 april 1994, in 31 *ILM* 851 (1995); art. 19 (1), Europees Energiehandvest Verdrag, Lissabon 17 december 1994, 33 *ILM* 360 (394) (1995).

De voorzorgsbenadering in de verdragen bij de bescherming van de Noordzee slaat op verontreiniging (inbrengen van stoffen en energie) en niet op activiteiten die niet onder de noemer van verontreiniging kunnen worden gebracht (Verdrag van Parijs 1992)⁸²². Dit wordt nog eens benadrukt in het Schelde- en Maasverdrag van 1994⁸²³. Dit betekent niet dat ten aanzien van activiteiten geen voorzorgsmaatregelen kunnen worden gesteld, alleen is daar geen verdragsrechtelijke verplichting toe. De Vierde Noordzeeverklaring is tot nu toe de enige verklaring die het voorzorgsbeginsel ook expliciet van toepassing verklaart op een aantal activiteiten in de Noordzee, zoals de visserij, de scheepvaart en het storten van offshore installaties nadat de exploitatie is afgelopen⁸²⁴, hoewel beide laatste activiteiten moeten worden gezien in de betekenis van het inbrengen van stoffen in zee.

1.1.4.3. De tenuitvoerlegging van het voorzorgsbeginsel bij de bescherming van de Noordzee

Het voorzorgsbeginsel geeft geen indicatie over de manier waarop het kan worden ten uitvoer gelegd⁸²⁵. Het is een middel om de doelstellingen van de Ministeriële Noordzeeverklaringen en het Verdrag van Parijs (1992) te bereiken⁸²⁶, door gebruik te maken van al dan niet technische beleidsinstrumenten. Voor PARCOM is het principe van de voorzorgsmaatregelen één van de elementen die gebruikt kunnen worden om de best beschikbare technologie (BAT) te bepalen met de bedoeling om de emissies aan de bron te verminderen⁸²⁷. Voor de Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen bestaat een voorzorgsbenadering erin om de verontreiniging aan de bron te voorkomen door gebruik te maken van schone productiemethoden, waaronder inbegrepen de selectie van grondstoffen, substitutieproducten, schone productietechnologieën en -processen en de vermindering van afval. Verder zal rekening worden gehouden met de evaluatie van de gevolgen voor het leefmilieu en de economische gevolgen van alternatieve vormen van afvalbeheer, waaronder deze op lange termijn. De partijen bij het Verdrag van Londen gaan ook akkoord om maatregelen te nemen die moeten verzekeren dat potentiële nadelige gevolgen van gelijk welke storting in zee worden be-

⁸²² Cameron en Abouchar maken deze nuancering niet: CAMERON, J. en ABOUCHAR, J., 'The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment', XIV Boston College International & Comparative Law Review (B. C. Int'l & Comp. L. Rev.) 2 (1991): "The precautionary principle ensures that a substance or activity posing a threat to the environment is prevented from adversely affecting the environment, even if there is no conclusive scientific proof linking that particular substance of activity to environmental damage".

⁸²³ Cf. art. 3 (2)(a), Maas- en Schelde Verdrag: "The precautionary principle, according to which action to avoid release of dangerous substances which could have a significant transboundary impact, shall not be postponed on the grounds that scientific research has not fully proved the existence of a causal link between the discharge of those substances and a possible significant transboundary impact", in 34 ILM 851 (1995).

⁸²⁴ Cf. paragrafen 16 (i), 42 (iii) en 54, Vierde Noordzeeverklaring (1995).

⁸²⁵ GUNDLING, L., in o.c., FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), 27 (1990); NOLLKAEMPER, A., 'The Precautionary Principle in International Law: What's New Under the Sun', 22 MPB 109 (1991).

⁸²⁶ Cf. Commentaar van Nederland op het voorzorgsbeginsel in OSPAREV 3/3/7: "... the PP is regarded as a means and not a tool for achieving the objectives set out in the convention".

⁸²⁷ Zie PARCOM Recommendation 89/2 van 22 juni 1989, PARCOM 11/9/1, § 4.18 en Bijlage 6.

perkt⁸²⁸. Zowel het Dumpingverdrag van Londen, als het Dumpingverdrag van Oslo hebben het voorzorgsbeginsel het meest concreet uitgewerkt door het verbranden⁸²⁹ en het storten van industrieel afval⁸³⁰ op/in zee te verbieden. Het Verdrag van Parijs (1992) formaliseert deze voorzorgsbenadering definitief bij het storten en verbranden van industrieel afval in zee. Het storten van afval in zee wordt verboden, behoudens welbepaalde uitzonderingen die al dan niet tijdelijk nog mogen doorgaan (storten van baggerspecie, inerte materialen, visafval, schepen, rioolslib)⁸³¹. Deze stortingen en verbrandingen waren in de Baltische Zee reeds verboden door het Verdrag van Helsinki van 1974, zonder dat er in het Verdrag expliciet sprake was over de voorzorgsbenadering.

In het nieuwe Verdrag van Helsinki van 1992 ter bescherming van de Baltische Zee wordt het voorzorgsbeginsel aanzien als één van de elementen die gebruikt worden om: 1/ de best beschikbare technologie te bepalen voor processen, faciliteiten en operationele methodes met de bedoeling om de emissies aan de bron te verminderen bij puntbronnen; en 2/ als één van de elementen ter bepaling van de combinatie van maatregelen die bijdragen tot de "beste milieuveilige handelswijze" bij diffuse bronnen⁸³². In het Verdrag van Parijs (1992) daarentegen is dit niet meer het geval. Het voorzorgsbeginsel maakt geen deel uit van de elementen die een bijdrage leveren tot de identificatie van de best beschikbare technieken en de beste milieuveilige handelswijze, zoals het geval bij de PARCOM aanbeveling 89/2. Volgens het Verdrag moet het voorzorgsbeginsel worden ten uitvoer gelegd door programma's en maatregelen met toepassing van onder meer de best beschikbare technologie (BAT), de beste milieuveilige handelswijze (BEP) en indien passend de schone technologie en tijdslimieten

⁸²⁸ Cf. Resolutie LDC.44(14) van 1991 "The Application of a Precautionary Approach in Environmental Protection under the Framework of the London Dumping Convention"

⁸²⁹ OSCOM Decision 88/1 van 24 juni 1988 on "the Termination of Incineration at Sea", in OSCOM 14/14/1, § 6.10 en Bijlage 8 en OSCOM Decision 90/2 van 23 juni 1990 on "the Termination of Incineration at Sea", in OSCOM 16/14/1, § 6.10 en Bijlage 6; Resolutie LDC. 35(11) "Status of incineration of noxious liquid wastes at sea", in LDC 11/14, Bijlage 7. De "Association of Maritime Incinerators" notificeerde aan de 13de Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen dat ze alle verbrandingsactiviteiten zouden stopzetten tegen 31 december 1990 of vier jaar voor de oorspronkelijk voorziene einddatum, aangezien het verbranden op zee economisch niet meer rendabel was. De Consultatieve Vergadering nam in november 1992 een resolutie aan die het verbranden op zee verbiedt na 31 december 1992 (Resolutie LC. 47(15)). Het nieuwe Noordoostelijke Atlantische Verdrag reflecteert dan ook het algemeen verbod om afval op zee te verbranden (art. 2, Bijlage II, Verdrag van 1992).

⁸³⁰ OSCOM Decision 89/1 on the reduction and the cessation of dumping of industrial waste. Tekst in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), o.c., 119; In tussentijd dook er een interpretatieprobleem op over wat kan worden aanzien als industrieel afval. In 1991 werd door OSCOM een classificatie opgesteld van afval dat in zee kan worden gestort mits de PJP procedure te volgen. Het betreft: 1/ inerte materialen; 2/ chemisch afval, slik en vliegias; en 3/ modder afkomstig van de olie en gaswinning. Voor het storten van afval in bulkvorm, schepen, offshore installaties en structuren, alsook het afval van de visverwerkende industrie bestaat geen zekerheid of dit al dan niet onder industrieel afval valt waarop de PJP procedure van toepassing is: OSCOM 17/11/1, § 5.2 - 5.8; Resolutie LDC.43(13) "Phasing out Sea Disposal of Industrial Waste", in NILOS, 6 International Organizations and the Law of the Sea. Documentary Yearbook 334 (1990).

⁸³¹ Artikel 3, Bijlage I, Verdrag van Parijs (1992).

⁸³² Zie Bijlage II, Verdrag van Helsinki (1992).

voor tenuitvoerlegging⁸³³.

Tevens kan een efficiënte milieu-effectenrapportering voor iedere voorgestelde activiteit met een impact op het milieu of een voorafgaandelijke verantwoordingsprocedure ("Prior Justification Procedure" - PJP⁸³⁴) voor lozingen of stortingen het voorzorgsbeginsel ten uitvoer leggen⁸³⁵. Een PJP-procedure of een milieu-effectenrapportering in de vorm van een milieu-impacthypothese bij het lozen van bepaalde stoffen of een "Best Practicable Environmental Option" (BPEO) blijft ten aanzien van het mariene milieu altijd een moeilijke wetenschappelijke beoordeling die rechtstreeks of onrechtstreeks sterk wordt beïnvloed door economische imperatieven. Uit de BPEO procedures bij het afwegen van het storten in zee of op het land ontmantelen van de Brent Spar offshore installatie koos Shell in eerste instantie voor de goedkopere dumpingoptie in zee (een horizontale ontmanteling op het vasteland werd geschat op 46 miljoen £, een dumping in diep Atlantisch water op 11,8 miljoen £, hergebruik werd geschat op 90 miljoen £, maar niet in overweging genomen wegens gebrek aan interesse van potentiële kopers). Ontmanteling op het vasteland is technisch complexer en houdt voor de arbeiders bij de ontmanteling betrokken, grotere gezondheidsrisico's in. Bij zowel de ontmanteling op het vasteland, als de storting in diep Atlantisch water, werden de milieu-effecten minimaal geacht⁸³⁶.

Andere benaderingen kunnen in combinatie of zelfs afzonderlijk, even efficiënt zijn als voorzorgsmaatregel bij het lozen van stoffen in het milieu, voor zover ze hoofdzakelijk gericht zijn op een brongerichte aanpak. De maatregelen die het dichtst aanleunen bij de strikte interpretatie van het voorzorgsbeginsel, zijn de schone productiemethoden (selectie van ruwe materialen, productiesubstitutie en schone productietechnologieën en -processen)⁸³⁷ en de

⁸³³ Cf. artikel 2 (3), Verdrag van Parijs.

⁸³⁴ In het Verdrag van Osolo is het dumpingverbod niet van toepassing op inerte materialen van natuurlijke oorsprong en op industrieel afval waarvan via een voorafgaande verantwoordingsprocedure ("Prior Justification Procedure"/ PJP) kan worden aangetoond dat er zowel geen praktische verwijderingsalternatieven op het land aanwezig zijn, als geen gevaren voor het mariene leefmilieu: "Prior Justification Procedure for the Issue of Permits for the Dumping of Industrial Wastes at Sea (OSCOM 15/11/1, Annex 7). Tekst in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), *o.c.*, 121; zie ook OSCOM 15/11/1, § 5.11 and Annex 7; OSCOM, *Procedures and Decisions Manual*, C8/89.

⁸³⁵ Cf. HEY, E., *l.c.*, 250-251 (1991); NOLLKAEMPER, A., *l.c.*, 109 (1991); FREESTONE, D., *o.c.*, 25 (1991): "The prior justification procedure is a most rigorous application of the precautionary principle, in that it places the burden of proof on the applicant to demonstrate that no harm will be caused to the marine environment".

⁸³⁶ Cf. Brent Spar Abandonment-BPEO Assessment, Prepared for Shell U.K. Exploration and Production by Rundal Blanchard Associates Limited, 15 December 1994; zie ook Brent Spar Abandonment Impact Hypothesis, Prepared for Shell U.K. Exploration and Production by Rundal Blanchard Associates Limited, 15 December 1994; zie voor de wetenschappelijk milieu-impact discussie en de relativiteit van de kosten in vergelijking met de offshore inkomsten voor Shell uit de Noordzee (geschat op 13,8 miljard £ in 1993) diverse teksten op internet onder Greenpeace Brent Spar Protest in the North Sea (www.greenpeace.org).

⁸³⁷ Cf. UNEP Governing Council, Decision SS. II/4 on a Comprehensive Approach to Hazardous Waste, waarin regeringen worden opgeroepen om alternatieve schone productiemethoden in overweging te nemen als een middel om de voorzorgsbenadering ten uitvoer te leggen: *UN General Assembly Official Records: Forty-fifth Session, Supplement No. 25 (A/45/25)*, 26.

nullozingen ("zero-discharges")⁸³⁸ voor stoffen met al dan niet gekende schadelijke gevolgen voor het milieu⁸³⁹. In de praktijk zijn deze maatregelen voor bestaande lozingen uit economische overwegingen niet haalbaar op korte termijn. Als aanloop hiertoe kunnen reeds een geheel van maatregelen bijdragen tot een beleid gesteund op het voorzorgsbeginsel, zoals de toepassing van de best beschikbare technologie voor puntbronnen, de beste milieuveilige handelswijze voor diffuse bronnen, de strengste milieukwaliteitsdoelstellingen, een totaal verbod om gekende gevaarlijke stoffen te lozen/dumpen, beperkingen op de productie, het gebruik en de handel van stoffen waarvan het schaderisico op het milieu niet is gekend⁸⁴⁰.

1.1.4.4. Belang van het voorzorgsbeginsel

Aan het voorzorgsbeginsel kunnen twee belangrijke kenmerken worden gekoppeld. Ten eerste is het een argumentatiebeginsel. Het overheidsoptreden wordt onafhankelijk van de wetenschappelijke kennis over de schadelijke effecten van bepaalde handelingen en activiteiten. Dit impliceert uiteraard niet dat deze wetenschappelijke kennis overbodig is. Het beginsel maakt het mogelijk beslissingen te nemen over aangelegenheden waarover in de wetenschap geen overeenstemming bestaat. Preventieve daden moeten niet meer wachten op de wetenschappelijke zekerheid om te worden geactiveerd⁸⁴¹. Ten tweede benadrukt het voorzorgsbeginsel vooral het voorkomen van verontreiniging door een brongerichte aanpak en minder het louter beperken van verontreiniging, in termen van effecten. De assimilerende capaciteitsbenadering, de grijze en zwarte lijst stoffen en de discussies over tolerantiedrempels voor toelaatbare sporenverontreiniging is bij het voorzorgsbeginsel minder richtinggevend, en kan zelfs worden genegeerd. De bronnenaanpak laat toe om meer structurele oplossingen voor te stellen, zelfs al zijn de geschatte effecten op het milieu gering of de risico's ongekend. Emissiegegevens en kwaliteitsdoelstellingen blijven echter nog belangrijk om prioritair te behandelen problemen te identificeren.

1.1.4.5. Het onderscheid tussen het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel: de juridische relevantie

De vraag of het voorzorgsbeginsel meer is dan een beleidsbeginsel of een verdragsverplichting in specifieke gevallen, m.a.w. een gewoonterechtelijke verplichting voor staten, wordt in de

⁸³⁸ Nullozingen vereisen niet noodzakelijk een schone productiemethode, maar kunnen ook worden bereikt door middel van een gesloten lozingscircuit waaruit de gevaarlijke stoffen uit de emissie worden geëxtraheerd om ofwel herverwerkt te worden of te worden opgeslagen onder milieuvriendelijke omstandigheden.

⁸³⁹ Cf. §§ 17 en 24, Vierde Noordzeeverklaring (1995).

⁸⁴⁰ Cf. GUNDLING, L., *l.c.*, 26-27 (1990); cf. Hoofdstuk 17 van AGENDA 21 van de UNCED Conferentie: "17.21. A precautionary and anticipatory rather than a reactive approach is necessary to prevent the degradation of the marine environment. This requires, inter alia, the adoption of precautionary measures, environmental impact assessments, clean production techniques, recycling, waste audits and minimization, construction and/or improvement of sewage treatment, quality management criteria for proper handling of hazardous substances, and a comprehensive approach to damaging impacts from air, land and water".

⁸⁴¹ HEY, E., *l.c.* 245 (1991).

internationale rechtsleer zeer genuanceerd beantwoord⁸⁴². Het voorzorgsbeginsel moet in ieder geval worden aanzien als een belangrijk internationaal beleidsbeginsel⁸⁴³ en is een toekomstige verdragsverplichting bij het beschermen van de Noordzee tegen verontreiniging⁸⁴⁴. Voor andere auteurs is het voorzorgsbeginsel op weg om een gewoonterechtelijk beginsel te worden⁸⁴⁵ of is het reeds een gewoonterechtelijk beginsel⁸⁴⁶. Ook de relatie, dan wel het onderscheid, tussen het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel is onduidelijk. Het antwoord op de vraag is onder meer afhankelijk van de betekenis die aan het voorzorgsbeginsel wordt toegekend. Een betekenis die echter sterk verschilt tussen ministeriële verklaringen en verdragsrechtelijke verplichtingen. Het woordelijke onderscheid dat in sommige teksten wordt gemaakt tussen een voorzorgsbenadering en een voorzorgsbeginsel is ons inziens irrelevant. Van belang is dat er een minimalistische visie op het voorzorgsbeginsel wordt gehanteerd die moeilijk is te onderscheiden van het preventiebeginsel en een maximalistische visie die de preventie voorafgaat.

De minimalistische visie komt o.m. tot uiting in de Franse wet van 2 februari 1995 betreffende de versterking van de bescherming van het milieu en vertoont veel gelijkenissen met de definitie van de voorzorgsbenadering in de Verklaring van Rio. In artikel 1 van de Franse wet wordt het voorzorgsbeginsel omschreven als: "*selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption des mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable*"⁸⁴⁷. De minimalistische visie van het voorzorgsbeginsel is de weerspiegeling van een middelenverplichting, aangezien ook economische overwegingen expliciet in aanmerking worden genomen⁸⁴⁸. Maar ook los van economische overwegingen, die trouwens dikwijls expliciet of impliciet inherent zijn bij

⁸⁴² Cf. NOLLKAEMPER, A., *I.c.*, 108 (1991); HEY, E., *I.c.*, 244 e.v. (1991); BIRNIE, P. en BOYLE, A., *I.c.*, 95 e.v. (1992); HOHMANN, H., Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law. The Precautionary Principle: International Environmental Law Between Exploitation and Protection, London, Graham & Trotman, 1994, 333-344; MACDONALD, J.M., *I.c.*, 269-270 (1995).

⁸⁴³ GUNDLING, L., *o.c.*, 30 (1990); HANDL, G., 'Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law', in *o.c.*, LANG, W., NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), 78-79 (1991); NOLLKAEMPER, A., *o.c.*, 75 (1993).

⁸⁴⁴ Artikel 2 (2)(a), Verdrag van Parijs (1992).

⁸⁴⁵ CAMERON, J. en ABOUCHAR, J., *I.c.*, 21 (1991); FREESTONE, D., in *o.c.*, CHURCHILL, R. en FREESTONE, D., 37 (1992).

⁸⁴⁶ CAMERON, J. en ABOUCHAR, J., 'The Status of the Precautionary Principle in International Law', in *o.c.*, FREESTONE, D. en Hey, E. (Eds.), 52 (1996).

⁸⁴⁷ Loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995, *JO*, 3 février 1995. Het preventiebeginsel betekent: "*le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable*".

⁸⁴⁸ ROMI, R., 'Chronique de droit public de l'environnement', Revue du droit Public (RDP), 769 (1995/3).

het afwegen van alle milieubeschermingsmaatregelen⁸⁴⁹, verschilt het Franse voorzorgsbeginsel niet van het preventiebeginsel ter voorkoming van aanzienlijke schade. Hoewel het nemen van maatregelen niet mag worden vertraagd door wetenschappelijke onzekerheid, worden de te nemen maatregelen vooral afhankelijk gesteld van onomkeerbare en ernstige risico's op schade ("*dommages graves et irréversibel*"). Het Franse voorzorgsbeginsel is veeleer een klassiek preventiebeginsel om aanzienlijke schade aan het milieu te voorkomen. De kwalificatie "*onomkeerbare en ernstige risico's*" houdt een wetenschappelijke beoordeling in die gebaseerd is op wetenschappelijke zekerheid. Het is precies die zekerheid die in de meeste gevallen onbestaande is, hetgeen een strikte interpretatie van het voorzorgsbeginsel beoogt te anticiperen.

Een maximalistische visie van het voorzorgsbeginsel of de meest strikte interpretatie komt erop neer dat door het voorzorgsbeginsel slechts die stoffen in het milieu mogen worden gebracht, waarvan is bewezen dat ze niet schadelijk zijn. Bij het lozen of storten van stoffen zal diegene die een lozing of een storting wil voorstellen het bewijs moeten leveren dat zijn daad geen schadelijke effecten veroorzaakt aan het mariene milieu. De strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel omvat dan ook de omkering van de bewijslast⁸⁵⁰. De vereiste van de omgekeerde bewijslast, als cruciaal element voor de optimale tenuitvoerlegging van het voorzorgsbeginsel, wordt echter nog niet expliciet opgenomen in internationale verklaringen en verdragen. Een voorstel van Finland om de omgekeerde bewijslast in de definitie van het voorzorgsbeginsel op te nemen in het nieuwe Verdrag van Parijs (1992) werd uiteindelijk niet weerhouden⁸⁵¹. Hieruit blijkt dat er geen *opinio juris* was om het voorzorgsbeginsel in alle gevallen in zijn meest strikte betekenis toe te passen. De statenpraktijk en *opinio juris* van de kuststaten aan de Noordzee wijst trouwens uit dat het toepassen van het voorzorgsbeginsel slechts in enkele gevallen aanleiding geeft tot het nemen van verdergaande maatregelen dan de klassieke preventie maatregelen om schade te voorkomen, ongeacht de economische consequenties. Als concrete voorbeelden van een strikte voorzorgsbepaarding kunnen de beslissingen van de Ministeriële Noordzeeconferenties en van de Commissie van Oslo worden vermeld, meer bepaald deze die het verbranden en storten van industrieel afval in zee verbieden en vanaf 1996 het storten van rioolslib door Groot-Brittannië. Deze beslissingen worden verankerd in het Verdrag van Parijs van 1992 voor de noordoostelijke Atlantische Oceaan (artt. 2 en 3, Bijlage I). Deze beslissingen werden mogelijk gemaakt omdat bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel alternatieven op het land aanwezig waren. Ook bij een verbod op het storten van afgedankte offshore exploitatieplatformen in zee zijn landalternatieven aanwezig⁸⁵². In veel andere gevallen, zoals bij mariene verontreiniging afkomstig van het

⁸⁴⁹ Zie NOLLKAEMPER, A., "What you risk reveals what you value", and Other Dilemmas Encountered in the Legal Assaults on Risks, in *o.c.*, FREESTONE, D. en HEY, E. (Eds.), 73-94 (1996).

⁸⁵⁰ Cf. PARCOM 13/Info.2: Greenpeace, The way forward for the North-East Atlantic: From OSPAR to a clean sea convention. A submission by Greenpeace International to the Thirteenth Joint Meeting of the Oslo and Paris Commissions, Den Haag, 13-15 June, 3 en 11; zie in dezelfde zin: LAMMERS, J.G., 'International and European Community Law Aspects of Pollution of International Watercourses', in *o.c.*, LANG, W, NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), 120 (1991): "*It is interesting to see that this approach implies in fact a reversal of the burden of proof as to the harmful nature of the substances concerned*".

⁸⁵¹ Cf. Voorstel voor een definitie van "het principe van voorzorgsdaaden" door Finland tijdens OSPAREV 2: "... *The burden of proof should be on the one responsible for, or proposing, the input*", OPSAREV 2/3/3.

⁸⁵² Cf. § 54, Vierde Noordzeeverklaring (1995).

vasteland of veroorzaakt door de scheepvaart zijn er minder of geen alternatieve keuzemogelijkheden.

Voorzorgsmaatregelen zijn een strengere vorm van preventieve leefmilieupolitiek, en bijgevolg meer dan het herstel van schade of het voorkomen van risico's. Voorzorgsmaatregelen vereisen de vermindering en voorkoming van milieueffecten, onafgezien van het bestaan van risico's. Zonder de relevantie van de risico's uit het oog te verliezen, bestaat het cruciale punt erin dat de effecten op het leefmilieu worden beperkt en voorkomen, zelfs vooraleer de drempel van het risico is bereikt. Hetgeen betekent dat voorzorgsmaatregelen moeten worden genomen om te verzekeren dat de capaciteit van de draagkracht van het leefmilieu niet wordt uitgeput, en ook dat maatregelen vereist zijn zelfs indien de risico's niet zeker zijn, maar slechts waarschijnlijk of zelfs niet uitgesloten zijn⁸⁵³. In het Verdrag van Maastricht wordt het voorzorgsbeginsel inderdaad duidelijk onderscheiden van het loutere preventief handelen⁸⁵⁴ en ook de Commissie blijkt dat standpunt te huldigen⁸⁵⁵. De Commissie BOCKEN maakt in navolging op het Verdrag van Maastricht een onderscheid tussen het voorzorgsbeginsel en het beginsel van het preventief handelen⁸⁵⁶, daarin gevolgd door het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid⁸⁵⁷, zonder precies het onderscheid duidelijk te maken. De Commissie BOCKEN stelt in tegenstelling tot de Franse wet geen definitie voorop van het voorzorgsbeginsel, maar gaat ervan uit dat het voorzorgsbeginsel kan bijdragen tot een verstrengde toepassing van milieunormen⁸⁵⁸. Het Vlaamse Decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid definieert bijgevolg het voorzorgsbeginsel niet, en laat de invulling ervan over aan de verdere ontwikkelingen bij de interpretatie van het beginsel volgens de interstatelijke en intra-statelijke evolutie. Ook de Vlaamse MINA-Raad gaat in zijn advies over het voorontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid niet in op de betekenis van het

⁸⁵³ GUNDLING, L., *L.c.*, 90, 26-27 (1990); HOCHMANN, H., *o.c.*, 187 (1994): "*the threshold of significant harm, triggering preventive or abatement duties, is abandoned. The reasonable belief in causality (or mere concern potential) is enough to trigger precautionary actions*"; ook Freestone is dezelfde mening toegedaan, waar hij stelt dat het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel voorafgaat, FREESTONE, D., *o.c.*, 31: "*Thus the preventive principle is concerned with the prevention of harm and risks which are known and have been scientifically proven, whereas the precautionary principle runs in advance of this*"; zie ook VANDER ZWAAG, D., *o.c.*, 23 (1995).

⁸⁵⁴ In Artikel 130R (2) wordt het voorzorgsbeginsel onderscheiden van het beginsel van het preventief handelen, door gebruik te maken van het woordje "en" i.p.v. "of".

⁸⁵⁵ Cf. CAMERON, J. en ABOUCHAR, J., *L.c.*, 12 (1991).

⁸⁵⁶ Artikel 1.2.1. § 2, Titel 2, Voorontwerp, in Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, Voorontwerp Decreet Milieubeleid, Brugge, Die Keure, 1995, 4: "*Het milieubeleid streeft naar een hoog beschermingsniveau, zonder evenwel de sociaal-economische gevolgen uit het oog te verliezen, en berust onder meer op: - het voorzorgsbeginsel; - het beginsel van het preventief handelen ...*".

⁸⁵⁷ Artikel 1.2.1 § 2. en § 3., Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid van 5 april 1995, *B.S.*, 3 juni 1995.

⁸⁵⁸ *Ibid.*, 186.

voorzorgsbeginsel⁸⁵⁹. Door het beginsel als een beginsel van beleid op te nemen in een juridisch bindende tekst krijgt het voorzorgsbeginsel in Vlaanderen zowel een interpretatieve functie, een beleidsfunctie en wordt het opgetild tot een rechtsbeginsel. Maar ook het Vlaamse Decreet koppelt de operationalisering van het voorzorgsbeginsel uitdrukkelijk aan de socio-economische gevolgen. De socio-economische correctie bij het toepassen van het voorzorgsbeginsel heeft bijgevolg een aanduiding dat we te maken hebben met een middelenverplichting en geen resultaatsverplichting⁸⁶⁰. De middelenverplichting komt ook tot uiting in de tenuitvoerlegging van het voorzorgsbeginsel door de best beschikbare technieken en de best milieuveilige handelswijze onder het Verdrag van Parijs (1992) en in het woordgebruik van beginsel 15 van de Rio-Verklaring waarin het toepassen van het voorzorgsbeginsel varieert volgens de mogelijkheden van staten, met name waarbij de strengheid van de te nemen maatregelen wordt afhankelijk gesteld van de graad van ontwikkeling van staten.

Het voorzorgsbeginsel wijzigt vooral de verhouding tussen de wetenschap en de beleidsverantwoordelijken en geeft deze laatste de mogelijkheid om het klassieke preventiebeginsel te negeren. Het toepassen van het voorzorgsbeginsel heeft het voordeel dat los van wetenschappelijke discussies, maatschappelijke en politieke keuzes kunnen worden gemaakt. Het zijn vooral de wetenschappelijke discussies bv. omtrent de opname van stoffen in de grijze of zwarte lijst of omtrent de betekenis van sporenverontreiniging bij het storten van afval in zee, die het nemen van alternatieve beleidsmaatregelen hebben vertraagd (bv. substitutie, minder afval produceren, recyclage, landverwerking, best beschikbare technieken, ...). Schadelijke effecten kunnen door de toepassing van het voorzorgsbeginsel sneller worden verminderd dan door het aanzienlijke schadebeginsel en vooral de controle op schadelijke activiteiten kan erdoor verbeteren. Dit komt het best tot uiting bij de bescherming van het mariene milieu. Het is niet omdat er geen verbrandingen op zee meer worden toegelaten dat er geen industriële afvalstoffen meer worden verbrand. Maar de verbranding op het vasteland zal een veel betere controle op de emissie noodzaken wegens de meer directe effecten voor de mens (bv. omwonende burgers) en beter meetbaar zijn dan de effecten ervan op zee. De voorzorgsbepaling is ook bijzonder nuttig om het lozen van nieuwe stoffen uit te stellen tot er zekerheid is over de effecten op het milieu of om nieuwe potentiële verontreinigingsdaden te verbieden. Dit laatste deed zich voor bij het storten van offshore installaties in zee. Het storten van offshore installaties in diep water is onder het nieuwe Verdrag van Parijs (1992) toegelaten. Voorafgaandelijk aan de intentie tot het storten van het platform de Brent Spar in zee, heeft de Britse regering einde 1994 commentaren gevraagd aan de andere verdragspartijen bij het Verdrag van Oslo. Geen enkel land had commentaren op de voorgestelde stortingskeuze in de Atlantische Oceaan en de voorstelling van de effecten op het mariene milieu. Pas nadat de storting door Greenpeace werd geïmagineerd en een deel van de publieke opinie zich tegen het dumpen van het platform bleek uit te spreken, hebben met uitzondering van Frankrijk, Groot-Brittannië en Noorwegen, de overige Noordzeelanden en de Europese Commissie op de

⁸⁵⁹ Zie tekst advies in 3 TMR 300-306 (1994).

⁸⁶⁰ Zie voor het onderscheid tussen een resultaatsverplichting ("obligation of result") en een gedragsverplichting ("obligation of conduct") in het internationaal recht, vooral met betrekking tot de staatsaansprakelijkheid: International Law Commission, ILC Yearbook, 11-30 (1977, Vol. II/II); COMBACU, J., 'Obligations de résultat et obligations de comportement. Quelques questions et pas de réponse', in Le droit international: unité et diversité, Mélanges Paul Reuter, 179-204 (1981).

Vierde Ministeriële Noordzeeconferentie op 9 juni 1995 beslist dat op basis van de voorzorgsbenadering de niet meer gebruikte offshore installaties ofwel moeten worden hergebruikt of moeten worden ontmanteld op het vasteland⁸⁶¹. Op 20 juni 1995 besliste Shell zonder overleg met de Britse regering, om het storten van de Brent Spar op zee niet uit te voeren en de ontmantelingsmogelijkheden op het vasteland te onderzoeken, aangezien te veel OSPAR-leden het storten in zee onaanvaardbaar vinden⁸⁶².

Het voorzorgsbeginsel gaat bij een maximalistische benadering het preventiebeginsel vooraf. Dit komt fragmentair tot uiting in de statenpraktijk van de Noordzeelanden, maar rechtvaardigt nog niet de conclusie dat het voorzorgsbeginsel het preventiebeginsel in het internationaal milieurecht volledig buitenspel zet. Niettemin kan zowel in het kader van de definitie van verontreiniging in het Zeerechtverdrag en rekening houdende dat het voorzorgsbeginsel in de definitie kan worden ingepast, maar ook wegens het feit dat "aanzienlijke" schade in het Zeerechtverdrag slechts in beperkte gevallen expliciet wordt benadrukt, worden besloten dat bij het voorkomen van schade aan het mariene milieu de tolerantiedrempel voor de discretie van staten om niet in te grijpen bij mariene milieuverstoring lager ligt dan bij het klassieke preventiebeginsel. De strikte interpretatie van het voorzorgsbeginsel, waarbij geen lozingen of stortingen in zee mogen plaatsgrijpen indien niet bewezen is dat ze onschadelijk zijn, kent een toepassing in de statenpraktijk bij dumpingpraktijken in zee. Het voorzorgsbeginsel bij de bescherming van het mariene milieu gaat hier verder dan het nemen van loutere preventiemaatregelen om aanzienlijke schade te voorkomen. Het stoppen met het storten van laag-radioactief afval in zee is niet ingegeven door de effectieve "aanzienlijke" schade die deze stortingen teweegbrengen, maar wel door het oncontroleerbare risico op mogelijke schadelijke gevolgen in de toekomst. Het verbod op het verbranden van afval op zee, het storten van laag-radioactief afval en industrieel afval in zee zijn drie voorbeelden waarbij een absolute verplichting op het voorkomen van schade aan het mariene milieu is bereikt, m.a.w. waarbij de verontreinigende activiteit in zee werd stopgezet zelfs alvorens er wetenschappelijke duidelijkheid was over aanzienlijke/merkbare schade. Deze drie voormelde voorbeelden rechtvaardigen nog niet de conclusie dat het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel in het internationaal milieurecht volledig buitenspel zet. Het beginsel 16 van de Verklaring van Rio en het feit dat nog in geen enkel milieuverdrag het voorzorgsbeginsel is opgenomen met een expliciete omkering van de bewijslast, geeft aanleiding tot verwarring en de erkenning van een voorzorgsbeginsel in een minimalistische versie. In dit geval is het voorzorgsbeginsel moeilijk te onderscheiden van het gewoonterechtelijke klassieke preventiebeginsel en blijft het beginsel een middelenverplichting waarvan de toepassing afhankelijk wordt gesteld van economische en sociale mogelijkheden van staten. De statenpraktijk en *opinio juris* is nog onvoldoende ontwikkeld om het voorzorgsbeginsel met omkering van de bewijslast, als een regel van internationaal gewoonterecht te beschouwen, die van toepassing is bij elke (potentiële) verontreinigingsvorm. In ieder geval is het voorzorgsbeginsel, in tegenstelling tot het preventiebeginsel, een dynamisch beginsel dat toelaat om ambitieuze beleidsdoelstellingen voorop te stellen. De Vierde Noordzeeverklaring (1995) streeft ernaar ter concretisering van

⁸⁶¹ Cf. § 54, Vierde Noordzeeverklaring (1995).

⁸⁶² Deze OSPAR-leden hebben hun beslissing niet genomen op basis van de voorhanden zijnde wetenschappelijke informatie, maar onder maatschappelijke druk. Het voorzorgsbeginsel laat bijgevolg toe dat andere actoren (bv. milieubelangengroepen) dan regeringen en wetenschappelijke experts beslissingen forceren.

het voorzorgsbeginsel, binnen één generatie (25 jaar of tegen 2020) het inbrengen van gevaarlijke stoffen in de Noordzee te stoppen, met het ultieme doel om concentraties in het milieu van de Noordzee te bereiken die aanleunen bij de achtergrondwaarden voor de natuurlijke aanwezigheid van deze stoffen in zee en tot bijna nulconcentraties voor de door de mens gemaakte synthetische stoffen⁸⁶³. Deze beleids optie gaat verder dan de klassieke voorkoming van verontreiniging en impliceert eveneens de concretisering van een duurzaam beheer van de Noordzee.

1.2. Procedurele verplichtingen bij de bescherming van het mariene milieu tegen verontreiniging

1.2.1. De verplichting tot samenwerking om het mariene milieu te beschermen

Samenwerking betekent dat twee of meer staten vrijwillig gezamenlijk bepaalde daden stellen met de bedoeling om zekere effecten te produceren, om bepaalde resultaten te bereiken. De samenwerking tussen staten is een basisvereiste voor de ordening van de internationale betrekkingen⁸⁶⁴. Staten ervaren de samenwerking veelal als een noodzaak, die tot uiting komt in het sluiten van talrijke verdragen. De samenwerking tussen staten met het oog op een betere bescherming van het leefmilieu wordt aanbevolen in veel verklaringen, waaronder beginsel 24 van de Verklaring van Stockholm⁸⁶⁵ en beginsel 7 van de Verklaring van Rio⁸⁶⁶, resoluties en besluiten van inter-gouvernementele organisaties, zowel op universeel⁸⁶⁷ als op regionaal niveau⁸⁶⁸ en komt tot uiting in een massa milieuverdragen.

⁸⁶³ § 17, Vierde Noordzeeverklaring (1995).

⁸⁶⁴ Zie voor een overzicht van de theorieën: WOLFRUM, R., 'International Law of Cooperation', in 9 *EPIL* 193-197 (1986).

⁸⁶⁵ Beginsel 24 van de Conferentie van Stockholm luidt: "*International matters concerning the protection and the improvement of the environment should be handled in a co-operative spirit by all countries, big or small, on an equal footing. Co-operation through multilateral or bilateral arrangements or other appropriate means is essential to effectively control, prevent, reduce and eliminate adverse environmental effects resulting from activities conducted in all spheres, in such a way that due account is taken to the sovereignty of all states*".

⁸⁶⁶ Principle 7: "*States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command*".

⁸⁶⁷ Cf. UNGA Resolution 2995 on Co-operation between States in the Field of Environment (15 December 1972); art. 21, UNGA Resolution 37/7 on the World Charter for Nature (28 October 1982); art. 10, UNEP Governing Council Declaration (1982).

⁸⁶⁸ Cf. Paragraaf 10, Declaration of Anticipatory Environmental Policies (1979) van de OESO regeringen; 1982 UN/ECE Decision on International Cooperation on Shared Water Resources (Decision D (XXXVII)); 1986 UN/ECE Decision on Cooperation in the field of Transboundary Waters (Decision B (41)); 1987 UN/ECE 1987 Decision on Principles regarding Cooperation in the field of Transboundary Waters (Decision I (42)); 1992 UN/ECE Decision on Regional Cooperation for the Management of Hazardous Chemicals (Decision A (5)); Deel VIII (1)(4)(6)(10), over het leefmilieu en Deel IX (6), over de regionale en grensoverschrijdende samenwerking in de Verklaring en Besluiten van de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, Helsinki, 10 juli

De verplichting van staten om samen te werken ter bescherming van het milieu kan worden beschouwd als een gewoonterechtelijke regel⁸⁶⁹ of een algemene verplichting⁸⁷⁰. Deze verplichting manifesteert zich vooral bij gedeelde natuurlijke rijkdommen (visserij) en grensoverschrijdende risico's voor het leefmilieu⁸⁷¹. Bij grensoverschrijdende risico's voor het milieu is dit vooral het geval bij activiteiten die een potentiële schade inhouden voor het leefmilieu van gemeenschappelijke gebieden, of op het ogenblik dat staten bewust worden van gevaren voor het leefmilieu⁸⁷². De verplichting komt ook tot uiting in de betrokkenheid van staten bij het sluiten, het opvolgen en tenuitvoerleggen van tal van leefmilieuverdragen, gaande van het voorkomen en beperken van de verontreiniging van de zee, het grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijk afval, het nemen van beschermingsmaatregelen voor bepaalde gebieden (bv. Antarctica), het verminderen van de grensoverschrijdende luchtverontreiniging, het uitbannen van stoffen die de ozonlaag aantasten, de beheersing van het klimaat, het behoud van de biodiversiteit en de bescherming van diverse planten- en diersoorten.

De samenwerking tussen staten om de verontreiniging van het mariene leefmilieu te voorkomen en te beperken, wordt gezien als een noodzaak om dat milieu te beschermen⁸⁷³. Het Zeerechtverdrag van 1982 bevat talrijke oproepen aan staten om expliciet of impliciet samen te werken, zowel universeel, regionaal, bilateraal of door middel van de bevoegde organisatie⁸⁷⁴. Dit is in het bijzonder het geval voor deel XII van het Verdrag over de bescherming van het mariene leefmilieu⁸⁷⁵, waarvan de meeste samenwerkingsbepalingen een bevestiging zijn van een reeds gevestigde statenpraktijk en verdragspraktijk. Volgens Artikel 197 van het Zeerechtverdrag dienen staten samen te werken, hetzij rechtstreeks dan wel via de bevoegde internationale organisaties, bij de formulering en uitwerking van internationale regels, normen en aanbevolen praktijken en procedures voor de bescherming en het behoud van het mariene

1992, in 31 *ILM* 1416-1417 (1992).

⁸⁶⁹ FRANCIONI, F., 'International co-operation for the Protection of the Environment: The Procedural Dimension', in *o.c.*, LANG, W., NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), 204 (1991).

⁸⁷⁰ Experts Group WCED, *o.c.*, 69-72; LAMMERS, J.G., in *o.c.*, LANG, W., NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), 126-128 (1991).

⁸⁷¹ Zie BOYLE, A., 'The Principle of Co-operation: the Environment', in *o.c.*, LOWE, V. en WARBRICK, C. (Eds.), 120-133 (1994).

⁸⁷² BOYLE, A., 'State Responsibility for Breach of Obligations to Protect the Global Environment', in *Control over Compliance with International Law*, BUTLER, W. (Ed.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 71; zie over de bescherming van gedeelde gemeenschappelijke gebieden, gebieden voorbij de nationale rechtsmacht en globaal te beheren gebieden: WOLFRUM, R., *l.c.* 318-330 (1990).

⁸⁷³ Zie KISS, A., 'International Co-operation for the Control of Accidental Marine Pollution', 23 *GYIL* 231-254 (1980).

⁸⁷⁴ Cf. PINTO, M.C.W., 'The Duty of Co-operation and the United Nations Convention on the Law of the Sea', in *Realism in Law-Making. Essays on International Law in Honour of W. Riphagen*, BOS, A. en SIBLESZ, H. (Eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986, 135-145.

⁸⁷⁵ Cf. artt. 197, 199, 200, 202, 207(4), 208(5), 209(1), 210(4), 212(3), 226(2), 235(3), 242(2), Zeerechtverdrag.

milieu, daarbij rekening houdende met regionale bijzonderheden⁸⁷⁶. Voor de verdragspartijen bij het Verdrag van Parijs (1992) is artikel 197 van het Zeerechtverdrag over de samenwerking een vaststaande gewoonterechtelijke verplichting⁸⁷⁷. De Noordzeelanden hebben een belangrijke traditie van samenwerking bij zowel marien wetenschappelijk onderzoek, als bij het uitwerken van programma's en maatregelen om verontreiniging te voorkomen binnen de daartoe in verdragen opgerichte commissies. Hierdoor krijgt de samenwerking een permanent karakter. Empirisch onderzoek heeft uitgewezen dat staten bij de samenwerking ten aanzien van milieuproblemen, sedert 1973 meer en meer geneigd zijn om verplichtingen op zich te nemen die aan de interne dimensie van de staat raken, waardoor meer interne soevereiniteit wordt opgegeven of waarbij de nationale politieke controle meer en meer wordt onderworpen aan internationale leefmilieuevereisten en de besluitvorming binnen internationale organisaties⁸⁷⁸. Deze vorm van samenwerking heeft een sterke beïnvloeding op het gedrag van staten, harmonieert hun beleid en de nationale wetgeving ten aanzien van bedreigingen voor het leefmilieu⁸⁷⁹. Zo werden in 1990, over verschillende verontreinigingsbronnen op het vasteland, niet minder dan 95 beslissingen genomen ten aanzien van de Noordzee⁸⁸⁰.

Zonder verdragsrechtelijke specificatie zegt de verplichting tot samenwerking evenwel niets over de kwaliteit van de samenwerking, m.n. de wijze waarop staten moeten samenwerken, behoudens dat ze moeten samenwerken op basis van de goede trouw⁸⁸¹. De verplichting dat staten zich moeten onthouden om schade te veroorzaken aan het mariene leefmilieu en dat staten worden geacht om daartoe samen te werken, omvat een aantal meer specifieke procedurele verplichtingen, met name de verplichting tot informatieverstrekking en de verplichting tot overleg. Bij de verplichting tot informatieverstrekking, kan ook de plicht tot het ter beschikking stellen van een milieu-effectenrapportering voor geplande activiteiten worden vermeld.

1.2.2. De informatieverstrekking

De informatieplicht bij werkzaamheden en activiteiten die aanleiding kunnen geven tot risico's

⁸⁷⁶ Zie over UNCLOS III en de samenwerkingsplicht bij: PINTO, M.C.W., in o.c., BOS, A. en SIBLESZ, H. (Ed.), 129-154 (1986).

⁸⁷⁷ Cf. Preambule Verdrag van Parijs (1992).

⁸⁷⁸ Zie HAAS, P.M. en SUNDGREN, J., 'Evolving International Environmental Law: Changing Practices of National Sovereignty', in o.c., CHOUCRI, N. (Ed.), 408 (1993).

⁸⁷⁹ BOYLE, A., o.c., 133 (1994).

⁸⁸⁰ HAAS, P.M. en SUNDGREN, J., in o.c., CHOUCRI, N. (Ed.), 417 (1993).

⁸⁸¹ Lac Lanoux Arbitrage (Spanje-Frankrijk), 24 LL.R. (1957) 101; Fisheries Case (IJsland en Groot-Brittannië), I.C.J. Reports (1974) 3; Zeerechtverdrag, artt. 61-67 over het behoud en het gebruik van de levende rijkdommen in de exclusieve economische zone en artt. 117-119 over het behoud en beheer van de levende rijkdommen in de volle zee geven een aanduiding in welke mate staten dienen samen te werken tot het behoud van de levende rijkdommen uit gemeenschappelijke gebieden. Staten moeten te goeder trouw onderhandelen over exploitatieregimes die de rechten van andere staten ten aanzien van die gemeenschappelijke rijkdommen erkennen.

op grensoverschrijdende verontreiniging of die de gemeenschappelijke rijkdommen van staten kunnen aantasten⁸⁸², wordt in de rechtsleer beschouwd als een algemene verplichting⁸⁸³. De verplichting tot informatieverstrekking is terug te vinden in de internationale rechtspraak⁸⁸⁴ en aanbevelingen en resoluties van internationale gouvernementele⁸⁸⁵ en niet-gouvernementele⁸⁸⁶ organisaties, alsook opgenomen en verder uitgewerkt in een massa leefmilieuverdragen⁸⁸⁷ en

⁸⁸² Cf. UNGA Resolution 3129 (XXVIII) van 13 december 1973 waarbij: "*co-operation between countries sharing such natural resources and interested in their exploitation must be developed on the basis of a system of information and prior notification ...*", in RUSTER, B. en SIMMA, B., *o.c.*, Vol. XVIII, 9062; Art. 3, Charter of Economic Rights and Duties of States, UNGA Resolution 3281 (XXIX) van 12 december 1974: "In the exploitation of natural resources shared by two or more countries, each State must co-operate on the basis of a system of information and prior consultation in order to achieve optimum use of such resources without causing damage to the legitimate interest of others", in RUSTER, B. en SIMMA, B., *o.c.*, Vol. XIV, 251; Principles 6, 7, 12, 14, UNEP Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Consultation and Harmonious Utilization of Natural resources Shared by Two or More States (7 February 1978), in RUSTER, B. en SIMMA, B., *o.c.*, Vol. XVIII, 9352 of 17 *ILM* 1097 (1978).

⁸⁸³ Cf. HANDL, G., 'The Environment: International Rights and Responsibilities', 8 *Proc. Am. So. Int'l* 223-224 (1980); MAGRAW, D., 'Transboundary Harm', 80 *AJIL* 327-329 (1980); DOMINICK, M.F., 'Notificaton', in 9 *EPIL*, 288-290 (1986); GUNDLING, L., 'Environment, International Protection', in 9 *EPIL*, 125 (1986); Group of Experts WCED, *o.c.*, 95-104; PARTAN, D., 'The Duty to Inform in International Environmental Law', 6 *Boston International Law Journal* 113 (1988); SMITH, B.D., *o.c.*, 81-83; BOYLE, A., *l.c.*, 281-284 (1989); HANDL, G., in *o.c.*, LANG, W., NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), 76 (1991); LAMMERS, J.G., in *ibid.*, 128-129 (1991); FRANCONI, F., in *ibid.*, 205-209 (1991).

⁸⁸⁴ Cf. Corfu Channel Case, *I.C.J. Reports* (1949), 22; Cf. Lac Lanoux Case (Frankrijk vs. Spanje), 24 *I.L.R.* (1957) 119, 128 en 139.

⁸⁸⁵ Zie o.m Recommendation 51, UN Conference on the Human Environment (1972); UNGA Resolution 2995 (XXVII) on Cooperation between States in the Field of the Environment (17 December 1972); Annex, Tittle G, OECD Council Recommendation C(74) 224 concerning Transfrontier Pollution (14 November 1974), 14 *ILM* 242 (1975); Annex, Tittle C 8(a), OECD Council Recommendation C(77)28(Final) concerning Implementation of a Regime of Equal Rights of Access and Non-Discrimination in relation to Transfrontier Pollution (1977), in 16 *ILM* 977 (1977); OECD Council Recommendation on cooperation in frontier regions (21 September 1978), 17 *ILM* 530 (1978); OECD Council Decision and Recommendation C(83) on Transfrontier Movements of Hazardous Waste, in 23 *ILM* 214 (1984); OECD Council Recommendation on the exchange of information and provisions of information to the public with respect to the prevention of, and response to, accidents involving hazardous substances (8 July 1988), 28 *ILM* 278 (1989); zie commentaar van SMETS, H., 'The Right to Information on the Risks Created by Hazardous Installations at the National and International Level', in *o.c.*, FRANCONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), 449-475 (1991); Punt 5 over het leefmilieu in de Akte van Helsinki over de veiligheid en samenwerking in Europa (1975), 14 *ILM* 1307 (1975); art. 13, EEG-Richtlijn betreffende verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, *P.B. L.* 129/23 (1976); art. 8(2) EEG-Richtlijn betreffende gevaren op ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, *P.B. L.* 230 (1982); Artikel 7, EEG-Richtlijn betreffende de milieu-effectenbeoordeling bij publieke en private projecten, *P.B. L.* 175 (1985); OECD Environment Committee "Application of Information and Consultation Practices for Preventing Transfrontier Pollution, in *Transfrontier Pollution and the Role of States*, Paris, OECD, 1981, 8 e.v.; Deel VIII (12), over het leefmilieu in de Verklaring en Besluiten van de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, Helsinki, 10 juli 1992, in 31 *ILM* 1417 (1992).

⁸⁸⁶ Cf. artt. 15-16, General Principles Concerning Natural Resources and Environmental Interferences, Experts Group WCED, in *o.c.*, 29 (1986).

⁸⁸⁷ Bijvoorbeeld: artt. 5-6, Convention concerning Fishing in the Black Sea (1959) - art. VIII (7), Overeenkomst van Washington inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES)(1973) - art. IX (2)(a), International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas (1966) - art. XVI

behoort tot de praktijk van internationale organisaties. De algemene verplichting om informatie uit te wisselen blijft echter beperkt tot relevante en redelijke informatie waarover de informatieverstrekende staat beschikt. Die informatie wordt verstrekt aan staten die een belang hebben om over de informatie te kunnen beschikken⁸⁸⁸ of aan de bevoegde internationale organisatie. Volgens het Zeerechtverdrag is er geen informatieverplichting over het nakomen van de verdragsverplichtingen, indien die gegevens strijdig zijn met de wezenlijke belangen en de veiligheid van een verdragspartij (art. 302)⁸⁸⁹.

Leefmilieuverdragen daarentegen geven aan de informatieverplichting een meer concrete inhoud door de gevallen te specificeren waarbij het verstrekken van informatie vereist is en door de te volgen procedures uit te werken. Vooral in verdragen betreffende grensoverschrijdende waterwegen en in mariene leefmilieuverdragen wordt de verplichting tot het verstrekken van informatie veelvuldig opgenomen.

Bij mariene verontreinigingsverdragen kan een onderscheid worden gemaakt in diverse

(2), African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (1968) - art. VI (3), Convention on the Conservation of the Living Resources of the Southeast Atlantic (1969) - art. 3 (2), Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (Ramsar, 1971) - art. 5, Convention for the Conservation of Antarctic Seals (1972), in Multilateral Treaties in the Field of the Environment, KISS, A. (Ed.), Nairobi, UNEP, 1983, 141, 292, 204, 210, 226, 247 en 273; art. 5, Nordic Environmental Protection Convention (1974), 13 ILM 591 (1974); artt. 3, 4, 8 en 9 van het Verdrag over grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (1979), in 18 ILM 1442 (1979); artt. 12 en 13, Protocol concerning Mediterranean Specially Protected Areas (Geneva, 1982) - art. 10, Verdrag van Cartagena de Indias (1983) met betrekking tot het instellen van speciale beschermingsgebieden in de regio van de Caraïbische zee - art. 5 en Bijlage II, Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag (1985), in Multilateral Treaties in the Field of the Environment, RUMMELBULSKA, I. en OSAFO, S. (Eds.), Cambridge, Grotius Publications, 1991, 156, 259 en 301; art. 14, Verdrag van Noumea (1986); art. 20, ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources, in 15 Env. Pol. and Law (1985); art. 2, Vienna Convention on Early Notification in the Case of Nuclear Accidents, in 25 ILM 1369 (1986); art. 13, Verdrag van Bazel betreffende de controle op grensoverschrijdende afvaltransporten (1989), 28 ILM 657 (1989); art. 3, UN/ECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo, 1991), in 30 ILM 804-806 (1991); artt. 9, 10, 15, Bijlagen VIII en IX, UN/ECE Convention on Transboundary Effects of Industrial Accidents (Helsinki, 1992), in 31 ILM 1330 (1992). Dit Verdrag is niet van toepassing op ongevallen tengevolge van activiteiten in het mariene milieu (Art. 2 (f) of lozingen van olie of andere schadelijke stoffen in zee (Art. 2 (g)); art. 6, UN/ECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (Helsinki, 1992), in 31 ILM 1312 (1992); artt. 4 (1) (a)(j) en 12, Kaderverdrag over de klimaatwijziging (1992), in 31 ILM 849 (1992); art. 26, Verdrag over biodiversiteit, in 31 ILM 834 (1992); artt. 20-21, Canada-Mexico-United States: North American Agreement on Environmental Cooperation, September 1993, 32 ILM 1489-1490 (1993); art. 5, Maas- en Scheldeverdrag (1994), 34 ILM 856 en 860-861 (1995); zie voorbeelden over internationale waterwegen bij: Expert Group WCED, o.c., 100-101; zie ook art. 37 EURATOM-Verdrag, dat hoewel geen leefmilieuverdrag is, toch voorziet dat de Commissie op de hoogte moet worden gebracht wanneer radioactieve stoffen worden geloosd die andere staten kunnen besmetten.

⁸⁸⁸ Expert Group WCED, o.c., 98; LAMMERS, J.G., in o.c., LANG, W., NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), 129 (1991); FRANCONI, F., in ibid., 209 (1991): "International practice shows that provision of general information may be sufficient as long as it is proportionate to the recipient State's need to assess the potential harm"; art. 1 (iii), UN/ECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Espoo, Finland, 25 February 1991, in 30 ILM 803 (1991); art. 20 (2), North American Agreement on Environmental Cooperation (1993), 32 ILM 1489 (1993).

⁸⁸⁹ Zie ook: art. 9, Verdrag van Parijs (1992); art. 17, Verdrag van Helsinki (1992); art. 42, North American Agreement on Environmental Cooperation (1993), 32 ILM 1494 (1993).

verplichtingen tot informatieverstrekking.

Ten eerste wordt voorzien dat bij incidenten of een noodtoestand die aanleiding kan geven tot een gevaar voor verontreiniging van het mariene milieu, de potentiële slachtofferstaat hetzij rechtstreeks of via een bevoegde organisatie wordt gewaarschuwd⁸⁹⁰. Afhankelijk van de regio wordt er op verzoek van de slachtofferstaat voorzien in een regionale samenwerking bij de bestrijding van de verontreiniging. Oorspronkelijk beperkt tot olieverontreiniging⁸⁹¹, is deze informatieverplichting en samenwerkingsplicht verruimd tot alle gevaarlijke stoffen⁸⁹². Volgens artikel 198 van het Zeerechtverdrag moet een staat in de gevallen waarvan hij op de hoogte is dat het mariene milieu in een dreigend gevaar verkeert, schade op te lopen of schade heeft opgelopen door verontreiniging, onmiddellijk andere staten in kennis stellen die naar zijn oordeel naar alle waarschijnlijkheid door zulke schade zullen worden getroffen, alsook de bevoegde internationale organisaties. Artikel 198 is hier de reflectie van een gewoonte-rechtelijke regel.

Een tweede vorm van informatieplicht betreft het verstrekken van informatie aan de door het verdrag opgerichte bevoegde organisatie over de tenuitvoerlegging van de verdragsverplichtingen. Doorgaans gaat het over de kennisgeving van het wettelijke en administratieve bewijs dat de verdragsverplichtingen formeel worden ten uitvoer gelegd⁸⁹³. Bij dumpingverdragen

⁸⁹⁰ Zie art. 5, Overeenkomst van Bonn betreffende de samenwerking in geval van verontreiniging van de Noordzee (1969 en 1983); art. III (b) en (f), Verdrag inzake optreden in volle zee bij ongevallen die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken (1969), 9 *ILM* 25 (1970) en art. II, Protocol inzake het optreden in volle zee in gevallen van verontreiniging door andere stoffen dan olie (1973), 68 *AJIL* 577 (1974); art. 15 (2)(4), Verdrag van Oslo (1972); art. V (1) Verdrag van Londen (1972); art. 8 en Protocol I, MARPOL 73/78; art. 11 en Bijlage VI (Reg. 5, 5 en Appendix), Verdrag van Helsinki voor de Baltische Zee (1974); art. 13, Verdrag van Parijs voor verontreiniging van de noordoost Atlantische Oceaan vanaf het vasteland (1974); art. 9, Verdrag van Barcelona voor de Middellandse Zee (1976) en art. 8, Protocol betreffende samenwerking in noodgevallen (1976); art. IX (b), Verdrag van Koeweit voor de Perzische Golf (1978) en art. X (b), Protocol betreffende de regionale samenwerking in noodgevallen (1978); art. 12 (2) van het Verdrag van Abidjan voor de Westelijke en Centraal Afrikaanse Regio (1981); art. IX (2) Verdrag van Jeddah voor de Rode Zee en de Golf van Aden (1982); art. 6, Verdrag van Lima voor de Zuidoostelijke Stille Oceaan (1981); art. 11 (2), Verdrag van Cartagena de Indias voor de Caraïben (1983); art. 11 (2), Verdrag van Nairobi voor de Oost-Afrikaanse regio (1985); art. 15 (2) van het verdrag van Noumea voor de Zuidelijke Stille Oceaan (1986); art. 13, Verdrag van Helsinki (1992).

⁸⁹¹ Nordic Agreement Concerning Co-operation in Measures to Deal with Pollution of the Sea by Oil (Kopenhagen, 16 September 1971); Protocol Concerning Co-operation in Combatting Oil Spills in the Wider Caribbean Region (Cartagena de Indias-1983).

⁸⁹² Art. 199, Zeerechtverdrag; Overeenkomst van Bonn betreffende de samenwerking in geval van verontreiniging van de Noordzee (1969) en Protocol (1983); Bijlage VI, Verdrag van Helsinki (1974) en artikel 14 en Bijlage VII, Verdrag van Helsinki (1992) voor de Baltische Zee; Protocollen betreffende de regionale samenwerking bij het bestrijden van olie en andere schadelijke stoffen bij de verdragen van Barcelona (1976), Koeweit (1978), Lima (1981) en Jeddah (1982); zie ook: Protocol Concerning Co-operation in Combating Pollution in Cases of Emergency (Abidjan-1981); Protocol Concerning Co-operation in Combating Marine Pollution in Cases of Emergency in the Eastern African Region (Nairobi-1985); Protocol Concerning Co-operation in Combating Pollution Emergencies in the South Pacific Region (Noumea-1986).

⁸⁹³ Art. XII, OILPOL (1954); art. XVI (2), African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (1968), in *KISS*, A., *o.c.* 210-211 (1983); art. 11, MARPOL 73/78; art. 12 (2), Verdrag van Parijs (1974); art. 20, Verdrag van Barcelona (1976); art. XXIII, Verdrag van Koeweit (1978); art. 22, Verdrag van Abidjan (1981); art. 14, Verdrag van Lima (1981); art. XXII, Verdrag van Jeddah (1982); art. 22, Verdrag van

moet informatie worden gegeven over de vergunde stortingsactiviteiten in zee, waaronder de hoeveelheid te storten afval, de soort afval en de stortingsplaats⁸⁹⁴ en/of de stortingen in geval van overmacht⁸⁹⁵. In andere gevallen moeten gegevens worden verstrekt over de in zee geloosde stoffen via het vasteland⁸⁹⁶ of door schepen⁸⁹⁷.

Ten derde komen de verdragspartijen doorgaans overeen om wetenschappelijke gegevens uit te wisselen omtrent de toestand van het milieu of de ingeschatte gevolgen van de verontreiniging⁸⁹⁸. Deze gegevens maken voor de Noordzee het voorwerp uit van publicaties in de jaarverslagen en statusrapporten over de kwaliteit van de Noordzee⁸⁹⁹. Een groot deel van die gegevens wordt ook ter beschikking gesteld van het publiek. In het Verdrag van Parijs (1992) en het Verdrag van Helsinki (1992) is in navolging op de Europese Richtlijn over de openbaarheid van gegevens over het milieu, voor de verdragspartijen de verplichting opgenomen om gegevens ter beschikking te stellen aan het publiek over de toestand van het mariene milieu, de activiteiten en maatregelen die het mariene milieu nadelig beïnvloeden of kunnen beïnvloeden en de maatregelen die werden genomen in navolging op de verdragsverplichtingen⁹⁰⁰.

Tenslotte voorzien verdragen meer en meer in een voorafgaande milieu-effectenbeoordeling

Cartagena de Indias (1983); art. 23, Verdrag van Nairobi (1985); art. 18 (b), Protocol bij het Verdrag van Nairobi over beschermde gebieden in Oost-Afrika (1985); artt 14 en 19, Verdrag van Noumea (1986); art. 22, Verdrag van Parijs (1992); art. 16, Verdrag van Helsinki (1992).

⁸⁹⁴ Art. 11, Verdrag van Oslo (1972); art. VI (1)(c) en Bijlage I, Addendum (Reg. 9), Verdrag van Londen (1972); art. 10 (c) en 14 (b), Dumpingprotocol bij het Verdrag van Barcelona (1976); art. 11 (1)(c), Dumpingprotocol bij het Verdrag van Noumea (1986).

⁸⁹⁵ Art. 8 (1), Verdrag van Oslo (1972) en OSCOM, *Procedures and Decisions Manual*, G1/82, G2/85, G6/86; art. V (1), Verdrag van Londen; Artikel 9 (5), Verdrag van Helsinki (1974); art. 8, Dumpingprotocol bij het Verdrag van Barcelona (1976); art. 9, Dumpingprotocol bij het Verdrag van Noumea (1986).

⁸⁹⁶ Art. 6 (4), Verdrag van Helsinki (1974); art. 17 (b), Verdrag van Parijs (1974); Artikel 13, Protocol van Athene bij het Verdrag van Barcelona (1980); art. IX (d), Protocol van Quito bij het Verdrag van Lima (1983); Bijlage 16, Verdrag van Helsinki (1992).

⁸⁹⁷ Art. 12, MARPOL 73/78; Bijlage VII, Voorschrift 10, Verdrag van Helsinki (1992).

⁸⁹⁸ Artt. 204, 205 en 242 (2), Zeerechtverdrag; art. 13, Verdrag van Oslo (1972); art. VI (1)(d), Verdrag van Londen (1972); art. 16, Verdrag van Helsinki (1974); art. 11, Verdrag van Parijs (1974); art. 11 (1), Verdrag van Barcelona (1978); art. X (a), Verdrag van Koeweit (1978); art. 9 (a), Protocol van Athene bij het Verdrag van Barcelona (1980); art. 14 (a), Verdrag van Abidjan (1981); art. X (1-2), Verdrag van Jeddah (1982); art. 13 (1), Verdrag van Cartagena de Indias (1983); art. VIII, Protocol van Quito bij het Verdrag van Lima (1983); art. 14 (1), Verdrag van Nairobi (1985); artt. 17 (2) en 18 (a), Protocol bij het Verdrag van Nairobi over beschermde gebieden in Oost-Afrika (1985); art. 17 (1), Verdrag van Noumea (1986); art. 18, Verdrag van Parijs (1992); art. 24, Verdrag van Helsinki (1992).

⁸⁹⁹ Cf. de jaarverslagen van OSCOM en PARCOM, alsook in de kwaliteitsstatusrapporten voor de Noordzee van 1987 en 1993.

⁹⁰⁰ Art. 9, Verdrag van Parijs (1992) met een reeks uitzonderingen waaronder vertrouwelijke gegevens betreffende internationale betrekkingen en defensie, openbare veiligheid, maatregelen die het voorwerp uitmaken van onderzoek, vertrouwelijke persoonlijke, industriële en commerciële gegevens, ...; art. 17, Verdrag van Helsinki (1992).

alvorens een geplande activiteit met een risico op (substantiële) mariene verontreiniging plaatsgrijpt⁹⁰¹. Deze verplichting wordt in zeer ruime bewoordingen opgenomen in artikel 206 van het Zeerechtverdrag. Volgens dit artikel moeten staten de mogelijke gevolgen voor het mariene milieu van voorgenomen werkzaamheden onder hun rechtsmacht of toezicht evalueren en de resultaten rapporteren aan de bevoegde internationale organisaties, indien er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat die werkzaamheden aanzienlijke verontreiniging van het mariene milieu kunnen veroorzaken of aanmerkelijke en schadelijke veranderingen in het mariene milieu kunnen teweegbrengen. De milieu-effectenrapportering wordt verder regionaal uitgewerkt in Europa voor zowel de lidstaten van de Europese Unie, als voor de leden van de Economische Commissie voor Europa bij de Verenigde Naties. De EG-Richtlijn betreffende de milieubeoordeling⁹⁰², voorziet dat bij projecten in een lidstaat die aanzienlijke effecten kunnen hebben op het milieu van een andere lidstaat, de lidstaat op wiens grondgebied het project wordt voorgesteld, informatie verstrekt aan de andere lidstaat (op eigen initiatief of op verzoek van deze laatste) (art. 7, Richtlijn). In het kader van de Economische Commissie voor Europa werd in 1991 het Verdrag van Espoo gesloten, over de beoordeling van milieu-effecten bij voorgestelde activiteiten met mogelijk een aanzienlijke grensoverschrijdende invloed in de gebieden onder de jurisdictie van een verdragspartij⁹⁰³. De milieu-effectenrapportering is ook opgenomen in het Verdrag van Helsinki bij de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterwegen en internationale meren⁹⁰⁴. De milieu-effectenrapportering heeft niet tot gevolg dat staten de geplande activiteiten niet mogen uitvoeren⁹⁰⁵, maar kan wel aanleiding geven tot overleg en onderhandelingen waardoor de geplande werkzaamheden kunnen worden bijgestuurd⁹⁰⁶. In het kader van de milieu-effectenbeoordeling is er geen

⁹⁰¹ Artt. 5 en 6, Nordic Environmental Protection Convention (1974); Bijlage I, Addendum (Reg. 3) Verdrag van Londen (1972) ten aanzien van het verbranden van afval op zee; art. 3 (b) Verdrag van Monaco betreffende de bescherming van de kustwateren aan de Middellandse Zee (Frankrijk/Italië/Monaco)(1976), in RUMMELBULSKA, I., OSABA, S., *o.c.*, 53; art. XI, Verdrag van Koeweit (1978); art. 13, Verdrag van Abidjan (1981); art. 8, Verdrag van Lima (1981); art. XI (1), Verdrag van Jeddah (1982); art. 12, Verdrag van Cartagena de Indias (1983); art. 13, Verdrag van Nairobi (1985); art. 16, Verdrag van Noumea (1986); art. 13, Protocol over speciaal beschermde gebieden en het leven in het wild, bij het Verdrag van Cartagena de Indias (1990); art. 14, Verdrag over de biodiversiteit (1992); art. 7, Verdrag van Helsinki (1992).

⁹⁰² Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *PB. L.* 175/40 (1985).

⁹⁰³ UN/ECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Espoo, Finland, 25 February 1991, in 30 *ILM* 800 (1991): indien passend zelfs bij het beleid, plannen en programma's (art. 2 (7), ESPOO).

⁹⁰⁴ Cf. artt. 3 (1)(h) en 9, (2)(j), UN/ECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Helsinki, 17 March 1992.

⁹⁰⁵ Cf. SCHACHTER, O., *l.c.*, 478 (1991).

⁹⁰⁶ Cf. de PCP (Prior Consultation Procedure) onder het dumpingverdrag van Oslo (1972) (art. 9 en *OSCOM* 9/13/1, § 3.10 en Bijlage 4 (1983)) en Londen (1972) (art. V (2) en Resolutie *LDC 24 (10)*) bij het storten van zwarte lijst stoffen in geval van nood en of bij onschadelijkheid van de stof voor het mariene milieu. In de praktijk werd van de vóórafgaandelijke consultatieprocedure gebruik gemaakt door België voor het storten van toxische munitie, door Nederland voor het storten van afval afkomstig van een fabriek voor het aanmaken van onkruidverdelgers (2,6 dichloorbenzonitriël), door Groot-Brittannië voor het storten van waterig organogehloerd afval. Door sommige partijen werden bezwaren opgeworpen ten aanzien van de voorgestelde dumping,

informatieverplichting over gegevens die verband houden met de industriële, de commerciële of de veiligheidsbelangen van een staat⁹⁰⁷.

Voor wat de Noordzee betreft, hebben de kuststaten niet alleen rapporteringsverplichtingen luidens de diverse verdragsteksten zelf, maar zijn aanzienlijke informatieverplichtingen het gevolg van de besluitvorming van de door de verdragen opgerichte organisaties of voortvloeiend uit bijeenkomsten van de verdragspartijen. Additioneel hebben de Noordzeelanden die lid zijn van de Europese Unie, onder quasi iedere Europese milieuriichtlijn verplichtingen om aan de Commissie informatie te verstrekken⁹⁰⁸. Die gegevens moeten het de Commissie enerzijds mogelijk maken een oordeel te vormen over de mate van tenuitvoerlegging van de richtlijnen en het al dan niet bereiken van de vooropgestelde doelstellingen. De informatie moet de Commissie in staat stellen na te gaan of door het mogelijke onvolledig uitvoeren van de richtlijnen geen maatregelen worden in stand gehouden die indruisen tegen de doelstellingen van het Verdrag⁹⁰⁹. De lidstaten zullen bijgevolg aan de Commissie alle inlichtingen moeten verschaffen die de Commissie nodig heeft om de maatregelen door de lidstaten genomen, te toetsen aan de bepalingen van het Verdrag. De lidstaten van de Europese Unie hebben in de milieuriichtlijnen de plicht om de Commissie in kennis te stellen van de genomen wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die de richtlijnen ten uitvoer leggen en de desbetreffende teksten aan de Commissie ter kennis te brengen. Bij milieuriichtlijnen moet meestal de evolutie van de toestand bij de tenuitvoerlegging van de milieuriichtlijn periodiek aan de Commissie worden gerapporteerd. De Commissie moet ook op de hoogte worden gebracht over zware ongevallen die zich op het grondgebied van een lidstaat voordoen⁹¹⁰. Tenslotte kan het vereist

waarmee in de dumpingvoorstellen rekening werd gehouden (bv. door de voorgestelde dumping uit te voeren in de Atlantische Oceaan in de plaats van de Noordzee): X, Oslo and Paris Commissions. The First Decade, Londen, 1984, 17; cf. PNP (Prior Notification)-procedures onder het Verdrag van Oslo voor het storten van grijze lijst stoffen in grote hoeveelheden: OSCOM 10/12/1, § 3.14 en 3.15 (1984) en OSCOM 12/3/1, § 7.20 (1986); cf. OSCOM Recommendation 91/1 on the Management of Dredged Materials: OSCOM 17/11/1, § 7.06 en Bijlage 7 - OSCOM, Procedures and Decision Manual, F3/92; zie ook LDC. 23(10).

⁹⁰⁷ Cf. art. 10, EG-Richtlijn over de milieu-effectenbeoordeling. Er is geen uitwisseling van informatie verplicht indien hierdoor de bescherming van de industriële en commerciële geheimen worden geschonden, alsook het openbaar belang; Bijlage II, Verdrag van Wenen over de bescherming van de ozonlaag, 26 ILM 1589 (1987); art. 2 (8), Verdrag van ESPOO (1991): "*The provisions of this Convention shall not effect the right of Parties to implement national laws, regulations, administrative provisions or accepted legal practices protecting information the supply of which would be prejudicial to industrial and commercial secrecy or national security*"; art. 8, UN/ECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Helsinki, 17 March 1992, waaraan nog het intellectueel eigendomschap wordt aan toegevoegd.

⁹⁰⁸ De Commissie is belast met het toezicht op de toepassing van zowel de bepalingen van het Verdrag als van de bepalingen welke de Gemeenschapsinstellingen krachtens het Verdrag vaststellen (art. 155, EEG-Verdrag).

⁹⁰⁹ Art. 5 van het EEG-Verdrag bepaalt immers dat de lidstaten alle algemene of bijzondere maatregelen moeten treffen die geschikt zijn om de naleving van de uit het Verdrag of uit de handelingen van de Instellingen van de Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. De lidstaten moeten daarbij de vervulling van de taken van de Gemeenschapsinstellingen vergemakkelijken en zich onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen.

⁹¹⁰ Art. 11, Richtlijn 82/501/EEG inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, PB. L., 230 (1982).

zijn dat informatie wordt uitgewisseld tussen de lidstaten van de Unie zelf⁹¹¹.

1.2.3. Het overleg

Het overleg ("consultation") is een methode die kan bijdragen tot de voorkoming van geschillen tussen Staten en wordt vooral teruggevonden in verdragen en akkoorden met betrekking tot internationale waterwegen en grensoverschrijdende verontreiniging. Overleg kan verplicht zijn of vrijblijvend, geschreven of mondeling, permanent of op ad hoc basis⁹¹². In de Lac Lanoux zaak was het Scheidsgerecht de mening toegedaan dat er een verplichting tot overleg bestaat "*when general interests are involved in matters of water utilization*"⁹¹³. Het overleg behoort tot de middelen die kunnen leiden tot een vreedzame oplossing van een geschil⁹¹⁴.

Het overleg is meestal nauw verbonden met de informatieverstrekking en doorgaans de initiële fase in het onderhandelingsproces ("negotiation"). Overleg omvat niet alleen de uitnodiging, rechten en verplichtingen bij het verstrekken van inlichtingen, maar ook het in beschouwing nemen, bespreken en in sommige gevallen adviseren. Net zoals de partijen betrokken bij onderhandelingen, de verplichting aanvaarden dat de onderhandelingen betekenisvol moeten zijn⁹¹⁵, dienen de partijen bij het overleg elkaar te raadplegen te goeder trouw ten aanzien van de verstrekte informatie. In tegenstelling tot de onderhandelingen, scheidt het overleg normaal geen verwachtingen betreffende formele resultaten. Het overleg impliceert een verplichting om informatie te verstrekken en te luisteren, te beraadslagen (discussiëren) in de meeste gevallen, maar niet om te handelen naar de informatie verstrekt door de andere partijen bij het overleg⁹¹⁶. Er is geen overeenstemming in de rechtsleer over de vraag of er een verplichting tot overleg bestaat zonder een voorafgaandelijke verdragsrechtelijke of politieke verbintenis (bv. in een verklaring) ertoe. Voor bepaalde auteurs bestaat er geen internationale gewoonte, waarbij er voor staten een verplichting bestaat om te overleggen alvorens mogelijke schade zou kunnen ontstaan aan het leefmilieu van andere staten⁹¹⁷. Voor andere auteurs is het overleg in

⁹¹¹ Cf. Beschikking 82/459/EEG tot instelling van een onderlinge uitwisseling van informatie en gegevens van waarnemingsnetten en afzonderlijke stations voor meting van de luchtverontreiniging in de lidstaten, PB. L. 171 (1981); art. 7, Richtlijn 85/337/EEG inzake de milieu-effectenbeoordeling.

⁹¹² DOMINICK, M.F., 'Consultation', in 9 EPIL 45-46 (1986).

⁹¹³ Lac Lanoux Case (France vs. Spain), 53 AJIL 167 (1959).

⁹¹⁴ Cf. Internationaal Gerechtshof: North Sea Continental Shelf Case, I.C.J. Reports, 1969, 47; Fisheries Jurisdiction Case (UK vs. Iceland), I.C.J. Reports, 1974, 32.

⁹¹⁵ Cf. North Sea Continental Shelf Case, I.C.J. Reports, 1969, 47.

⁹¹⁶ DOMINICK, M.F., in 9 EPIL 48 (1986).

⁹¹⁷ KISS, A., Survey of Current Developments in International Environmental Law, IUCN Policy Paper no. 10, 1976, 31; SPRINGER, A.L., The International Law of Pollution. Protecting the Global Environment in a World of Sovereign States, Westport, Quorum Books, 1983, 148-150; DOMINICK, M.F., in 9 EPIL 48; zie voor de export van gevaarlijke stoffen: GUNDLING, L., 'Prior Notification and Consultation', in o.c., HANDL, G. en LUTZ, R.E. (Eds.), 1989, 63-82 (81): "... with regard to the control of hazardous exports, the principles of prior notification and consultation still have to be developed and recognized as international legal principles, ...".

dat geval een internationale verplichting⁹¹⁸ of een internationale gewoonte⁹¹⁹.

De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties stelde in 1974 in artikel 3 van het Handvest voor de Economische Rechten en Plichten van Staten, dat bij de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen die worden gedeeld door twee of meer staten, iedere staat moet samenwerken op basis van een stelsel van informatieverstrekking en voorafgaand overleg met de bedoeling om een optimaal gebruik van die rijkdommen te verzekeren, zonder schade toe te brengen aan de belangen van andere staten⁹²⁰. De verplichting tot overleg wordt tevens erkend in resoluties en regels vooropgesteld door niet-gouvernementele organisaties ten aanzien van de verontreiniging en het gebruik van gemeenschappelijke waterwegen⁹²¹. Verplichtingen tot overleg met betrekking tot het milieu, treffen we vooral aan in verdragen ter bescherming van internationale waterwegen tegen verontreiniging⁹²² en verdragen over luchtverontreiniging⁹²³, verdragen betreffende mariene verontreiniging, verdragen ter bescherming en behoud van gemeenschappelijke visserijrijdommen⁹²⁴, Antarctica⁹²⁵, in milieuriichtlijnen van de Europese

⁹¹⁸ HANDL, G., 'The Environment: International Rights and Responsibilities', 8 *Proc. Am. So. of Int' L.*, 224 (1980); GUNDLING, L., Environment, in 9 *EPIL* 125; LAMMERS, J.G., in *o.c.*, LANG, W., NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), 132-133 (1991).

⁹¹⁹ HANDL, G., in *o.c.*, LANG, W., NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), 76 (1991).

⁹²⁰ Art. 3, UNGA Resolution 3281 (XXIX) van 12 december 1974; Cf. ook UNGA Resolution 3129 (XXVIII) van 13 december 1973; artt. 5 en 7, 1978 UNEP Draft Principles of Conduct on Shared Natural Resources.

⁹²¹ Cf. art. 17, General Principles Concerning Natural Resources and Environmental Interferences, Experts Group WCED, *o.c.*, 30 (1986).

⁹²² Zie International Law Commission, *I.L.C. Yearbook* 28-35 (1987, Vol.II/Part one); art. 10, UN/ECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Helsinki, 17 March 1992: "*Consultation shall be held between the Riparian Parties on the basis of reciprocity, good faith and good-neighbourliness, at the request of any such Party. Such consultations shall aim at cooperation regarding the issues covered by the provisions of this Convention. ...*";

⁹²³ Zie art. 5 van het Verdrag over grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (1979), in 18 *ILM* 1442 (1979): "*Consultations shall be held, upon request, at an early stage between, on the one hand, Contracting Parties which are actually affected by or exposed to significant risk of long-range transboundary air pollution and, on the other hand, Contracting Parties within which, and subject to whose jurisdiction, a significant contribution to long-range transboundary air pollution originates, or could originate, in connection with activities carried out or contemplated therein*"; zie ook art. 3 van het Memorandum of Intent concerning Transboundary Air Pollution, in 1980 gesloten tussen Canada en de Verenigde Staten, in 20 *ILM* 690 (1981).

⁹²⁴ Art. II, VI (1) (a), VII (2), Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries, Ottawa, 24 October 1978; art. 4 (2) Convention on Future Multilateral Cooperation in North-East Atlantic Fisheries, London, 18 November 1980; art. 3 (2), 4 (1)(b), 7 (1)(a), 8 (a), Convention for the Conservation of Salmon in the North Atlantic Region, Reykjavik, 2 March 1982: teksten in *o.c.*, RUMMEL-BULSKA, I. en OSAFO, S. (Eds.), 60, 108 en 158-159.

⁹²⁵ Cf. FRANCONI, F., in *o.c.*, LANG, W., NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), 209-217 (1991).

Unie⁹²⁶ en regionale milieuverdragen⁹²⁷. Onder de protocollen, gesloten in het kader van de verdragen tot stand gekomen via UNEP betreffende het instellen van speciaal beschermde gebieden in zee, hebben de verdragspartijen bij het instellen van een beschermd gebied omvangrijke overlegverplichtingen met de staten aan wiens territorium het beschermde gebied grenst⁹²⁸.

Overleg grijpt veelvuldig informeel plaats binnen de werkingssfeer van internationale organisaties. De verplichting tot overleg strekt zich niet enkel uit tot de mogelijke getroffen verdragspartijen, maar behoort ook tot de specifieke bevoegdheden van organisaties opgericht door mariene leefmilieuverdragen⁹²⁹. Onder de dumpingverdragen moeten de partijen die verboden stoffen (Bijlage I stoffen) in noodgevallen in zee willen storten, voorafgaandelijk overleg plegen met de mogelijke getroffen verdragspartijen en/of met de bevoegde organisatie vooraleer ze tot die storting kunnen overgaan⁹³⁰.

Het Verdrag van Parijs van 1974 voorziet in een overlegverplichting bij mariene verontreiniging afkomstig van het grondgebied van een verdragspartij waardoor de belangen van één of meer andere verdragspartijen worden getroffen (art. 9). Gelijkwaardige verdragen voorzien in dezelfde verplichting⁹³¹. Het Verdrag van Parijs gaat echter veel verder door te stellen dat er niet alleen een verplichting tot overleg is, maar dat het overleg tevens moet plaatsvinden met het oog op het onderhandelen van een samenwerkingsakkoord (art. 9(1)), dat verder een speciaal akkoord wordt genoemd en dat kan worden uitgebreid tot buiten de in eerste instantie

⁹²⁶ Cf. art. 4, Richtlijn 76/106/EEG betreffende de kwaliteit van het zwemwater, PB. L. 31 (1976); art. 11, Richtlijn 80/779/EEG betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes, PB. L. 229 (1980), stelt dat ingeval de grenswaarden worden overschreden of dreigen te worden overschreden tengevolge van een merkbare verontreiniging met een oorsprong of een mogelijke oorsprong in een andere lidstaat, dan moeten de betrokken lidstaten met elkaar overleg plegen om de situatie te verhelpen en kan de Commissie bij het overleg aanwezig zijn; art. 11, Richtlijn 85/203/EEG inzake de luchtkwaliteitseisen voor stikstofoxyde, PB. L. 87 (1985); art. 7, Richtlijn 85/337 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, PB. L. 175 (1985); art. 12, Richtlijn 88/609/EEG inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties, PB. L. 336 (1988), voorziet dat bij de bouw van stookinstallaties die aanzienlijke effecten kunnen hebben op het milieu in een andere lidstaat, met deze laatste informatie wordt uitgewisseld en overlegd.

⁹²⁷ Cf. art. 22 e.v., North American Agreement on Environmental Cooperation (1993), 32 ILM 1490 e.v. (1993).

⁹²⁸ Art. 16, Protocol concerning Mediterranean Specially Protected Areas, Geneva, 3 April 1982; art. 13, Protocol concerning Protected Areas and Wild Fauna and Flora in the Eastern African Region, Nairobi, 21 June 1985; teksten in o.c., RUMMEL-BULSKA, I. en OSAFO, S. (Eds.), 154-155, 333.

⁹²⁹ Cf. art. XIV (3), Verdrag van Londen (1972); art. 13 (iii), Verdrag van Barcelona (1976); art. XVIII (iii), Verdrag van Koeweit (1978); art. 13 (3) en 16 (1)(iv), Verdrag van Abidjan (1981); art. XIX (2)(c), Verdrag van Jeddah (1982); art. 15 (1)(d), Verdrag van Cartagena de Indias (1983); art. 16 (1)(d), Verdrag van Nairobi (1985); art. 21 (1)(d), Verdrag van Noumea (1986).

⁹³⁰ Art. 9, Verdrag van Oslo (1972); art. V (2), Verdrag van Londen (1972); Artikel 9, Dumpingprotocol bij het Verdrag van Barcelona (1976); art. 10, Dumpingprotocol bij het Verdrag van Noumea (1986).

⁹³¹ Art. 12, Protocol van Athene bij het Verdrag van Barcelona (1980); art. XII, Protocol van Quito bij het Verdrag van Lima (1983).

geviseerde verontreinigde zone⁹³². Wanneer de vervuilende partij weigert te overleggen en in onderhandelingen te treden, dan kan op verzoek van één betrokken partij de Commissie van Parijs hieromtrent aanbevelingen doen (art. 9 (2)). Het nieuwe Verdrag van Parijs (1992) neemt dezelfde verplichting over (art. 21).

De procedurele verplichtingen van samenwerking, informatieverstrekking en overleg om mariene verontreiniging te verminderen en te beperken, maken reeds geruime tijd deel uit van de statenpraktijk van de Noordzeelanden. De verdragspartijen bij het Verdrag van Parijs van 1992, waaronder de Noordzeelanden, hebben daarover duidelijk hun *opinio juris* te kennen gegeven in de preambule van het Verdrag: "*Recalling the relevant provisions of customary international law reflected in Part XII of the United Nations Law of the Sea Convention and, in particular, Article 197 on global and regional cooperation for the protection and preservation of the marine environment*".

1.3. Het beginsel dat de vervuiler betaalt

Een belangrijk beginsel voor regeringen ter ondersteuning van de te nemen maatregelen en de uitwerking van de programma's om de verontreiniging te controleren en te voorkomen, is het beginsel dat de vervuiler betaalt. Dit beginsel werd in 1972 gedefinieerd door de OESO in een aanbeveling, als zijnde: "*the polluter should bear the expenses of carrying out pollution prevention and control measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state*"⁹³³. Het beginsel is algemeen aanvaard binnen de OESO⁹³⁴, de Raad van Europa⁹³⁵, in het Europees Charter voor het leefmilieu en de gezondheid⁹³⁶, de Conferentie voor veiligheid en samenwerking in Europa⁹³⁷ en in de Economische Commissie voor Europa

⁹³² Art. 9 (3), Verdrag van Parijs: "*De speciale akkoorden ... kunnen, naast andere zaken, de zones vaststellen waarop deze van toepassing zullen zijn, de te bereiken kwaliteitsdoelstellingen, en de methodes om deze doelstellingen te bereiken met inbegrip van de methodes voor de toepassing van de geëigende normen, alsmede de te vergaren wetenschappelijke en technische gegevens*".

⁹³³ OECD Recommendation on Guiding Principles concerning Environmental Policies, May 26, 1972, 11 ILM 1172 (1972).

⁹³⁴ OECD, Declaration on Environmental Policy, 14 November 1974, in RUSTER, B. en SIMMA, B., o.c., Vol. I, 293; Council Recommendation on the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution (1989), in 28 ILM 1320 (1989).

⁹³⁵ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 592 (24 April 1975) on the economic consequences of "the limits of growth": "*The Assembly, ... 9. Urges the governments of Europe member states: ... iv. to introduce the polluter-pays principle and to enforce its uniform reconversion, in order to avoid unfair competition through distortions in international trade and development*"; Preambule Verdrag van Lugano betreffende de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door activiteiten die gevaarlijk zijn voor het leefmilieu, 32 ILM 1230 (1993).

⁹³⁶ Tot stand gekomen tijdens een regionale Ministeriële Conferentie in het kader van de Wereldgezondheidsorganisatie op 8 december 1989; WHO Doc. ICP/RUD 113/Conf.Doc./1, 12 oktober 1989, herdrukt in 20 Envtl Pol. & Law 57 (1990).

⁹³⁷ Cf. Verklaring over de Veiligheid en Samenwerking in Europa, afgelegd na de Conferentie van Helsinki op 10 juli 1992, in 31 ILM 1416 (1992).

bij de Verenigde Naties⁹³⁸. Het beginsel werd opgenomen in het beleid van UNEP⁹³⁹, in de Verklaring van Rio⁹⁴⁰ en overgenomen in de regionale verdragen ter bescherming van het leefmilieu in de Noordoostelijke Atlantische Oceaan⁹⁴¹ en ter bescherming van het leefmilieu van de Baltische Zee⁹⁴². Het beginsel is ook opgenomen in het Kaderverdrag over de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterwegen en internationale meren van Helsinki⁹⁴³ en in het Maas- en Scheldeverdrag van 26 april 1994⁹⁴⁴.

Het principe dat de vervuiler betaalt, maakt integraal deel uit van het milieubeleid van de Europese Unie. In dit verband vermeldt het nieuwe artikel 130 R (2) van het EG-Verdrag, zoals gewijzigd door het Unieverdrag: *"De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap. Haar beleid berust op ... , en het beginsel dat de vervuiler betaalt. De eisen ter zake van milieubescherming moeten in het bepalen en uitvoeren van gemeenschapsbeleid op andere gebieden worden geïntegreerd"*. De Commissie is van oordeel dat het gewijzigd woordgebruik in de tweede zin van artikel 130 R (2) door het Unieverdrag (volgens het Unieverdrag moet het beginsel dat de vervuiler betaalt worden "geïntegreerd" in het bepalen en uitvoeren van een gemeenschapsbeleid op andere gebieden) ten aanzien van hetzelfde artikel in de Europese Akte (waar het beginsel dat de vervuiler betaalt een "bestanddeel" vormt van de andere takken van het gemeenschapsbeleid) geen verandering brengt in de juridische aard en de reikwijdte van het toepassingsgebied van het principe. Voor de Commissie vergen beide verdragen de integratie van het principe dat de vervuiler betaalt in alle andere beleidsvormen van de Gemeenschap⁹⁴⁵, en bijgevolg in alle aangelegenheden waarvoor de Gemeenschap bevoegd is en niet beperkt tot het Europees milieubeleid⁹⁴⁶. Van de Gemeenschap wordt immers een gemeenschappelijk beleid en het

⁹³⁸ Cf. art. 2 (5)(b), Verdrag ter bescherming en gebruik van grensoverschrijdende waterwegen en internationale meren (Helsinki, 17 maart 1992).

⁹³⁹ Zie *"Polluter-pays Principle: The potential polluter pays for the avoidance of pollution and the polluter pays for the clean-up cost of any pollution"*: UNEP/CHW.2/1/3, 12 December 1991, 9.

⁹⁴⁰ Cf. Principe 16 van de Verklaring van Rio (UNCED), 31 ILM 879 (1992): *"National authorities should endeavour to promote the internationalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment"*.

⁹⁴¹ Art. 2, Verdrag van Parijs (1992): *"The Contracting Parties shall apply: ... (b) the polluter pays principle, by virtue of which the costs of pollution prevention, control and reduction measures are borne by the polluter"*.

⁹⁴² Art. 3 (4), Verdrag van Helsinki (1992) waarin het beginsel niet wordt omschreven.

⁹⁴³ Art. 2 (2)(a), Verdrag van Helsinki van 17 maart 1992, 31 ILM 1316 (1992).

⁹⁴⁴ Artt. 3 (2)(d), Maas- en Scheldeverdrag.

⁹⁴⁵ Handelingen Europees Parlement, Vergadering van februari 1992, PB. EG nr. 3-414/240; Vergadering van mei 1992, PB. EG 3-418/218.

⁹⁴⁶ KISS, A. en SHELTON, D., o.c., 81: *"Thus, environmental protection is a factor common to agricultural, industrial, social or any other Community action, including areas of research and cooperation with the Third World"*.

ontwikkelen van gemeenschappelijke activiteiten op milieugebied verwacht (art. 3 (k), Unieverdrag), als onderdeel voor o.m. een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de economische activiteit binnen de Gemeenschap (art. 2, Unieverdrag). Een extensie van het beginsel naar ander beleidsvormen vertaalt zich ook in varianten op het beginsel, zoals het beginsel dat "de gebruiker betaalt". Zo stelt de Commissie van de Europese Unie in haar Mededeling over veilige zeeën voor om de kosten die aan land worden gemaakt voor de scheepvaartverkeersdiensten (VTS) en de scheepvaartpositionering in de communautaire wateren te recupereren op basis van het "gebruiker betaalt beginsel"⁹⁴⁷. Door het Besluit van 28 februari 1996 van de Vlaamse regering wordt aan schepen van meer dan 46 meter lengte een vergoeding aangerekend voor het gebruik maken van scheepvaartverkeersdiensten⁹⁴⁸.

De meerderheid van de organisaties en verdragen die het beginsel vooropstellen, hanteren het beginsel in relatie met milieuverontreiniging of de aansprakelijkheid voor schade aan het milieu, met een sterke economische component. Binnen de OESO gaat men ervan uit dat het vervuiler betaalt beginsel kan worden gehanteerd bij de (productie)kosten van goederen, met de bedoeling om het milieu beter te beschermen. *"Instituting the polluter pays principle ensures that the prices of goods reflect the cost of producing that good - including costs associated with pollution, resource degradation, and environmental harm. Environmental costs are reflected (or "internalized") in the price of every good. The result is that goods that pollute less will cost less, and consumers may switch to less polluting substitutes. This will result in a more efficient use of resources and less pollution"*⁹⁴⁹. Hoewel ook de Verklaring over de Veiligheid en Samenwerking in Europa, afgelegd na de Conferentie van Helsinki op 10 juli 1992, het beginsel opneemt in deel VIII van de Verklaring over het leefmilieu, blijkt de uitbreiding ervan niet beperkt tot het leefmilieubeleid alleen. De deelnemende staten onderstrepen dat "(3) ... *the integration of environmental protection in other policies and in the economic decision-making process is an essential condition both for the creation of sustainable economic development as for prudent uses of natural resources. In this respect, the use of economic and fiscal instruments in addition to regulatory instruments is important in order to implement, at national level, the "polluter-pays" principle, as well as the precautionary approach"*⁹⁵⁰. Het beginsel *sensu stricto* kan echter niet worden toegepast los van het milieubeleid, aangezien het milieu centraal staat in het beginsel door de verwijzing naar de vervuiler. De vervuiler is degene die direct of indirect schade toebrengt aan het milieu of de voorwaarden daartoe schept. Het beginsel in een ruime betekenis heeft betrekking op alle activiteiten die een nadelig invloed hebben op het milieu en sluit aan bij de concretisering van de duurzame

⁹⁴⁷ COM(93)66 final, 24 februari 1993, 61; Dit beleid beoogt in hoofdzaak een veiliger scheepvaartverkeer en een vlottere communicatie tussen schip en wal, en moet aanleiding geven tot het verminderen en zelfs voorkomen van scheepvaartongevallen en het risico op verontreiniging als gevolg van scheepvaartongevallen.

⁹⁴⁸ Besluit van 28 februari 1996 betreffende de vergoeding verschuldigd door de gebruikers van het verkeersbegeleidingssysteem voor vaartuigen, B.S., 29 maart 1996.

⁹⁴⁹ OESO, Joint Session of Trade and Environment Experts, An Introduction to Concepts and Principles of International Environmental Law, COM/ENV/TD(93)117, 29 November-1 December 1993, 23-24.

⁹⁵⁰ 31 ILM 1416 (1992).

ontwikkeling⁹⁵¹.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt, wordt naar voren geschoven om nationale regeringen aan te sporen op te treden tegen vervuilers zonder dat dit aanleiding mag geven tot distorties in de internationale handel of bij internationale investeringen, door het verstrekken van concurrentievervalsende subsidies, belastingvoordelen of andere maatregelen. Het is een aan de economie gerelateerd milieubeginsel om de kosten gemaakt door de publieke autoriteiten voor maatregelen ter controle, beperking en voorkoming van verontreiniging te verhalen op de vervuiler. De kosten voor deze maatregelen dienen doorgerekend te worden in de kostprijs van goederen en diensten waarvan de productie en consumptie tot verontreiniging aanleiding geven⁹⁵². Het betekent in de Europese Unie in ieder geval dat zowel de Gemeenschap op communautair niveau, als de lidstaten op nationaal niveau in hun wetgeving ter bescherming van het milieu, de natuurlijke personen of de privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersonen de kosten doet dragen voor de noodzakelijke maatregelen die worden genomen om de vervuilende activiteiten te voorkomen en te verminderen⁹⁵³. Met noodzakelijke maatregelen worden normen en maatregelen bedoeld van gelijke strekking. Het beginsel mag in principe geen aanleiding geven tot het toekennen van financiële hulp door de lasten van de bestrijding van verontreiniging volledig op de maatschappij af te wentelen, in de zin dat de belastingbetaler hierdoor onrechtstreeks een bepaalde economische activiteit subsidieert⁹⁵⁴. Niettemin worden beperkte subsidies aanvaardbaar geacht om een nationaal milieubeleid te stimuleren of te implementeren, zolang ze geen distorties veroorzaken of niet-concurrentieverstorend werken⁹⁵⁵.

Het beginsel doet geen uitspraak over de wettelijke aansprakelijkheid van de vervuiler en wie uiteindelijk de opruimingskosten moet betalen. Voor KRÄMER legt het beginsel dat de

⁹⁵¹ Cf. punt 17, Resolutie 1130 (1990) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa over "the formulation of a European charter and a European convention on environmental protection and sustainable development" (28 september 1990): "This principle however shall not be a substitute for enforceable environmental policies and should be considered as a deterrent penalty", in 1 *Yb. Int'l Env.L.* 490 (1990); Beginsel 16, Verklaring van Rio; cf. art. 19 (1), Europees Energiehandvest, Lisabon 17 december 1994, in 33 *ILM* 394 (1995).

⁹⁵² OECD Recommendation on the Implementation of the Polluter-Pays Principle (14 november 1974), in 14 *ILM* 234 (1975).

⁹⁵³ Cf. Hof van Justitie van 9 juli 1992 (Commissie/België), zaak C-2/90, *Jurispr.*, 1992, I-4431, waarbij het Hof stelt dat het beginsel van de bestrijding aan de bron van milieu-aantasting impliceert dat een lidstaat de mogelijkheid had beperkingen op te leggen aan de invoer van afvalstoffen.

⁹⁵⁴ Punt 2, Aanbeveling 75/436/EURATOM/EGKS/EEG van de Raad van 3 maart 1975 betreffende de toerekening der kosten en het optreden van de overheid op milieugebied, *P.B. L.* 194/1 (1975); voor KRÄMER betekent het niet toepassen van de Gemeenschapsmaatregelen op milieuvlak een subsidie in de economische betekenis aan de economische actoren: KRÄMER, L., *o.c.*, 264; zie voor het beginsel in relatie tot steunmaatregelen: LAVRYSEN, L., 'De Europese Wetgeving op de bescherming van de oppervlaktewateren', 1 *TMR* 11-12 (1992).

⁹⁵⁵ Cf. SMETS, H., 'The Polluter Pays Principle in the Early 1990s', in *The Environment After Rio. International Law and Economics*, CAMPIGLIO, L., PINESCHI, L., SINISCALCO, D. en TREVES, T. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1994, 137-140.

vervuiler betaalt in het Unieverdrag geen verplichtingen op aan de vervuiler om preventieve maatregelen te nemen ter vermindering van de emissies, aangezien het Verdrag daartoe het beginsel van preventief handelen hanteert⁹⁵⁶. Dit is geen overtuigend argument, aangezien ook het voorzorgsbeginsel een verregaande preventieve maatregel is. Het is niet omdat het preventiebeginsel in het Verdrag apart wordt opgenomen, dat het vervuiler betaalt beginsel niet als een preventieve maatregel kan worden gehanteerd. Het beginsel impliceert voor NOLLKAEMPER geen verplichting om verontreiniging te voorkomen, maar veeleer een recht om te verontreinigen⁹⁵⁷. Voor GAINES waren er in 1991 reeds tekenen dat het opnemen van het beginsel in OESO aanbevelingen en een voorstel voor een EG richtlijn⁹⁵⁸, een preventief karakter kan krijgen in specifieke gevallen of onder bepaalde voorwaarden. De aanbeveling van de OESO betreffende de toepassing van het vervuiler betaalt beginsel bij accidentele verontreiniging⁹⁵⁹ vereist dat de vervuiler betaalt voor zowel de opruimingskosten als de kosten voor het voorkomen van verontreiniging. GAINES is de mening toegedaan dat deze aanbeveling het eerste voorbeeld van een uitbreiding van het vervuiler betaalt beginsel van een *ex post* verplichting om voor de schade te betalen naar een *ex ante* verplichting om voor preventieve verontreinigingscontrole te betalen⁹⁶⁰. Intussen is het potentiële preventieve karakter van het vervuiler betaalt beginsel in diverse verdragen bevestigd.

Het beginsel wordt gehanteerd als argumentatie voor het uitvaardigen van normen en heffingen⁹⁶¹ of herstelmaatregelen. Deze normen kunnen zowel kwaliteitsnormen, emissienormen en productnormen zijn die vastleggen welk niveau van verontreiniging niet mag worden overschreden. De kosten verbonden aan het voldoen van de normen worden dan op de vervuiler verhaald. Heffingen zijn bedoeld om de vervuiler aan te zetten tegen de laagste kosten de nodige maatregelen te treffen om de door hem veroorzaakte vervuiling te verminderen (aanmoedigingsfunctie) en/of hem zijn gedeelte van de kosten voor collectieve maatregelen te laten dragen, waaronder bijvoorbeeld de openbare afvalwaterzuivering (herverdelende functie). De heffingen zouden in de eerste plaats een aanmoedigingsfunctie moeten hebben⁹⁶². In de praktijk wordt het beginsel veel gebruikt voor het vergoeden van kosten gemaakt voor het verminderen van verontreiniging (heffingen op het afvalwatereffluent van gezinnen en bedrijven om de kosten van de openbare afvalwaterzuivering te dragen) of voor het saneren

⁹⁵⁶ KRÄMER, L., *o.c.*, 264.

⁹⁵⁷ NOLLKAEMPER, A., *o.c.*, 81 (1993). Voor wie het vervuiler betaalt beginsel bijgevolg ondergeschikt is aan het niet-aanzienlijke schadebeginsel: "*In conclusion, the polluter-pays principle does not specify the no-appreciable harm principle*": NOLLKAEMPER, A., *o.c.*, 82 (1993).

⁹⁵⁸ Voorstel van Richtlijn over de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door afval, *P.B. C.* nr. 251 (1989).

⁹⁵⁹ Recommendation C(89)88 van 7 juli 1989, in 28 *ILM* 1320 (1989).

⁹⁶⁰ GAINES, S.E., 'The Polluter-Pays Principle: From Economic Equity to Environmental Ethos', 26 *Texas International Law Journal* 482-484 (1991).

⁹⁶¹ Zie de verschillende milieuheffingen in België: DEKETELAERE K en VAN HUMBEECK, P, 'Milieufiscaliteit: suggesties voor de ontwikkeling van een algemene beleidsvisie', 3 *TMR* 89 (1994).

⁹⁶² Cf. punt 4, Aanbeveling 75/436/EURATOM/EGKS/EEG.

van reeds verontreinigde sites of de kosten te dekken voor het beheersen van afvalstortplaatsen⁹⁶³, terwijl een zekere restvervuiling wordt getolereerd. De tolerantiegrens wordt aangegeven door product-, emissie- of immissienormen en voor het mariene milieu door een invulling van het begrip mariene verontreiniging. Naarmate men het beginsel meer en meer individualiseert naar de vervuilers toe, kan de strengheid van de normen of de hoogte van de heffingen bepalend zijn voor het voorkomen van verontreiniging. Dit kan tot gevolg hebben dat de veroorzaker van verontreiniging zijn gedrag aanpast, maar is geen noodzakelijke garantie daartoe. Het beginsel is niet uit zichzelf operationeel om verontreiniging te voorkomen, m.n. preventie is niet inherent aan het beginsel, maar anderzijds sluit het beginsel preventieve gevolgen niet uit. Het beginsel vergt met name het nemen van maatregelen, waarbij het de maatregelen zijn die rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen bijdragen tot het voorkomen en verminderen van verontreiniging. Dergelijke maatregelen zijn bijvoorbeeld het instellen van een objectieve aansprakelijkheid⁹⁶⁴, het instellen van strenge milieunormen en heffingen om die milieunormen te bereiken⁹⁶⁵. Een objectieve aansprakelijkheid voor milieuschade kan aanleiding geven tot het nemen van preventieve maatregelen door de vervuiler. Er is dan niet enkel een internationalisering van de milieukosten, maar de objectieve aansprakelijkheid draagt ook bij tot de ontwikkeling en toepassing van nieuwe milieuvriendelijke technologie, hetgeen de opzet is van de nieuwe aansprakelijkheidsbasis voor milieuverstoring in de voorstellen van de Commissie BOCKEN⁹⁶⁶ en in tal van internationale en nationale regelgeving⁹⁶⁷. Onrechtstreeks kan het beginsel bijdragen tot de ontwikkeling van beste beschikbare technieken, schone productiemethoden en nullozingen, indien de kostprijs voor het vervuilen van een milieucomponent dermate hoog ligt dat deze alternatieven zich opdringen. Hoewel het beginsel zelf in dit geval geen uitdrukkelijke preventieve maatregelen vereist, werkt de objectieve aansprakelijkheid of het overheidsoptreden preventief op basis van het beginsel. Het beginsel is bijgevolg een krachtig argument ter ondersteuning van een objectieve aansprakelijkheid voor milieuschade. Het beginsel mag een overheid ook niet beletten om door middel van economische en fiscale maatregelen de ontwikkeling en toepassing van de beste beschikbare technolo-

⁹⁶³ Zie preambule van het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen, PB. C. 190/1 (1991): "Overwegende dat overeenkomstig het beginsel "de vervuiler betaalt" de voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats aangerekende prijs ten minste alle met de inrichting, de exploitatie en de nazorg van de stortplaats gemoeide kosten moet dekken".

⁹⁶⁴ Cf. het Verdrag van Lugano van 21 juni 1993 in het kader van de Raad van Europa betreffende de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade als gevolg van schadelijke activiteiten voor het leefmilieu, verwijst in de preambule naar de wenselijkheid van een objectieve aansprakelijkheid, rekening houdende met het vervuiler betaalt beginsel, in 32 ILM 1228 (1993); GAINES, S.E., l.c., 482-487; NOLLKAEMPER, A., o.c., 80 (1993).

⁹⁶⁵ Zie over heffingen als een instrument voor een economische milieupolitiek: VERBRUGGEN, A. en TEMMERMAN, F., 'Heffingen', in Leren om te keren. Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen, VERBRUGGEN, A. (red.), Leuven, Garant, 1994, 673 e.v.

⁹⁶⁶ Cf. Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, Voorontwerp Decreet Milieubeleid, Brugge, die Keure, 1995, 840.

⁹⁶⁷ Ibid. 872-875, voor referenties.

gieën of schone productiemethoden te stimuleren⁹⁶⁸. Er zal echter altijd rekening moeten worden gehouden met de redelijkheid. Het beginsel zoals vooropgezet door de OESO en de Europese Unie is niet absoluut en laat een aantal uitzonderingen toe ingeval de toepassing economisch, sociaal of voor het leefmilieu onredelijk zou blijken (de redelijkheidsregel)⁹⁶⁹. De Commissie bij het Verdrag van Parijs (1992) mag het vervuiler betaalt beginsel ook invoeren voor het vooropstellen van economische instrumenten bij het uitwerken van programma's en maatregelen om verontreiniging te voorkomen en uit te schakelen en om activiteiten te controleren die een nadelige invloed hebben op het verdragsgebied (art. 10 (2)(c)). Het gebruik van economische instrumenten zal, gezien de belangrijke stemdominantie van de EG bij de besluitvorming in de Commissie van Parijs, hoofdzakelijk worden gedomineerd, geredigeerd en beperkt door de Commissie van de EG⁹⁷⁰.

Ook andere voorbeelden kunnen worden aangehaald die aan het vervuiler betaalt beginsel een preventieve dimensie geven. In het nieuwe Bergingsverdrag van 1989 kan de berger van in moeilijkheden verkerende schepen zijn inspanningen om verontreiniging te voorkomen beter gehonoreerd zien. In dit geval moet het schip, als potentiële vervuiler, de kosten gemaakt door de berger om verontreiniging te voorkomen of te beperken gedeeltelijk of geheel vergoeden⁹⁷¹, zonder dat er noodzakelijkerwijze sprake is van verontreiniging. Ook de Gescheiden ballastrichtlijn van de Europese Gemeenschap draagt bij tot een vermindering van het verontreinigingsrisico. Een milieusubsidie, door het heffen van verminderde tonnagerechten op olietankers met gescheiden ballasttanks, moet aanleiding geven tot het wegwerken van het financieel nadeel dat deze milieuvriendelijke olietankers hebben ten opzichte van olietankers zonder gescheiden ballasttanks⁹⁷². Een ecotaksbeleid op milieubelastende producten, kan worden aanzien als een streven naar een concrete toepassing van het vervuiler betaalt beginsel, via de omweg van het beginsel dat de gebruiker betaalt, met de bedoeling de verontreiniging te verminderen of zelfs te voorkomen⁹⁷³. Immers, de geïmporteerde vervuilende producten of de

⁹⁶⁸ Cf. GAINES, S.E., l.c. 474; Cf. Greenpeace International, Comments on the Draft Convention for the Prevention of the Marine Pollution in the North-Eastern Atlantic, and its Draft Protocols, 15 September 1991, 6, par. 6.

⁹⁶⁹ GAINES, S.E., l.c. 476-477; zie punt 6, Aanbeveling 75/436/EURATOM/EGKS/EEG; zie OESO Aanbeveling C(90)177 Final over het gebruik van economische instrumenten bij het leefmilieubeleid door de Raad op 31 januari 1991 aangenomen; SMETS, H., in o.c., CAMPIGLIO, L., PINESCHI, L., SINISCALCO, D. en TREVES, T. (Eds.), 138 (1994).

⁹⁷⁰ Hey, IJlstra en Nollkaemper merken terecht op dat de mogelijkheden van het Verdrag van Parijs (1992) om economische instrumenten te hanteren niet moet worden overschat: HEY, E., IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., l.c., 15.

⁹⁷¹ Art. 14, Bergingsverdrag van Londen van 28 april 1989, in Ratification of Maritime Conventions, II.3-341-342.

⁹⁷² Verordening 2978/94 EG van de Raad van 21 november 1994 betreffende de tenuitvoerlegging van IMO-resolutie A.747(18) inzake de toepassing van tonnagemeting op de ballastruimten in tankers met gescheiden ballasttanks, P.B.L. 319/4 van 12 december 1994.

⁹⁷³ Zie de milieutaksen ingevoerd door de Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, B.S., 20 juli 1993. Artikel 369 (1°) van Boek III van voormelde wet omschrijft het algemeen doel van de milieutaksen, m.n. het heffen van accijnzen op "een in het verbruik gebracht produkt, wegens de schade

daaraan verbonden productietechnieken worden door de ecotaksbelasting voor de producent economisch minder aantrekkelijk indien de producten uit de markt worden verdrongen door het gedrag van de consumenten. Onrechtstreeks kan daardoor de ontwikkeling van milieuvriendelijke substitutieproducten worden bevorderd. In deze betekenis sluit het vervuiler betaalt beginsel aan bij het voorkomen van verontreiniging, door in te grijpen in de productiemethode of door hergebruik, dan wel recyclage, te bevorderen. Een milieubelasting is daartoe een aangewezen instrument⁹⁷⁴.

Het vervuiler betaalt beginsel wordt bij waterverontreiniging ook als een preventiemaatregel vooropgesteld in het Verdrag van Parijs (1992), in het Verdrag van Helsinki over grensoverschrijdende waterverontreiniging (1992) en in het Maas- en Scheldeverdrag (1994). In voornoemde verdragen wordt het beginsel uitdrukkelijk gekoppeld aan de kosten ter voorkoming, controle en vermindering van verontreiniging. De verdragspartijen zijn volgens het Verdrag van Parijs verplicht ("*shall apply*") om het vervuiler betaalt beginsel toe te passen bij de controle en voorkoming van verontreiniging voor rekening van de vervuiler (art. 2(b)). In het Verdrag van Helsinki over grensoverschrijdende waterverontreiniging wordt daar zelf dubbel de nadruk opgelegd. De kosten voor de voorkoming, controle en reductiemaatregelen worden gedragen door de vervuiler, terwijl het vervuiler betaalt beginsel er moet toe bijdragen dat verdragspartijen alle mogelijke passende maatregelen nemen ter voorkoming, controle en vermindering van iedere grensoverschrijdende invloed (art. 2(5)(b)). Het vervuiler betaalt beginsel is bij mariene verontreiniging van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan en bij de verontreiniging van Europese grensoverschrijdende waterwegen niet enkel een herstelmaatregel om opgelopen schade te vergoeden, maar wordt eveneens aanzien als een maatregel om verontreiniging te voorkomen/verminderen. Dit wordt nog eens bevestigd door het Schelde- en Maasverdrag, waar de verdragspartijen "*zich laten leiden*" door het vervuiler betaalt beginsel, "*uit hoofde waarvan de kosten van maatregelen ter voorkoming, beheersing en vermindering van verontreiniging worden gedragen door de vervuiler*"⁹⁷⁵. Het beginsel viseert vooral private vervuilers en moet door staten worden geoperationaliseerd via interne wetgeving. In welke mate een staat door het niet-toepassen van het vervuiler betaalt beginsel, kan worden beschouwd als medevervuiler is onduidelijk en niet evident in het internationaal recht⁹⁷⁶. Volgens het Verdrag van Parijs (1992), het Verdrag ter bescherming van de Baltische Zee (1992), het Maas- en Scheldeverdrag (1994) kan de discretie van de verdragspartijen om het vervuiler betaalt beginsel toe te passen in de gevallen die ze zelf vooropstellen, worden beperkt door een mogelijke controle daarop door de respectievelijke Commissies waarin de andere verdragspartijen zijn vertegenwoordigd.

die het aan het milieu geacht wordt te berokkenen"; cf. enkele commentaren: HEYMAN, J., 'De belasting op milieubelastende producten, ook genoemd "ecotaks": een gemiste kans?', 3 *TMR* 150 e.v. (1994).

⁹⁷⁴ Cf. HEYMAN, J., *l.c.*, 163, met verwijzing naar de Gedrukte Stukken in de Kamer: "... en is de milieubelasting te beschouwen als het uitgelezen middel voor een preventie-gericht-beleid inzake milieu".

⁹⁷⁵ Artikel 3 (2)(d), Maas- en Scheldeverdrag van 26 april 1994.

⁹⁷⁶ Zie over het "vervuiler betaalt beginsel" en de staatsaansprakelijkheid: BOYLE, A., 'Making the Polluter Pay? Alternatives to State Responsibility in the Allocation of Transboundary Environmental Costs', in *o.c.*, FRANCONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), 363-379 (1991).

De verdragspartijen hebben niet enkel de plicht om maatregelen te nemen om verontreiniging te voorkomen en uit te schakelen, maar eveneens, in de mate dat het praktisch mogelijk is, de aangetaste mariene gebieden⁹⁷⁷ of de ecosystemen⁹⁷⁸ te herstellen. In welke gevallen het beginsel in het Verdrag van Parijs (1992) een vervuilende verdragspartij zal noodzaken om te betalen voor opruimingsactiviteiten of herstelmaatregelen in de Noordzee, is momenteel onduidelijk en zal geval per geval moeten worden bestudeerd met inachtneming van het mogelijke schaderisico bij het niet-optreden. De vraag werpt zich op of het beginsel retroactief kan worden toegepast ten aanzien van staten voor vervuiling die ze in het verleden hebben toegestaan, maar niet verboden waren volgens de toen geldende internationale regelgeving. Een aantal resoluties en aanbevelingen erkennen de mogelijkheid het vervuiler betaalt beginsel met retroactieve kracht toe te passen. De Raad van Europa stelde: "*States, industry and all persons shall be liable to pay for the environmentally harmful consequences of their actions and development programmes, whether these consequences are limited to their own territory or property or whether they spread beyond their frontiers or property and with regard to states, this liability should occur even when the activities were not known to be harmful at the time they were undertaken*"⁹⁷⁹. De Aanbevelingen van den Haag over Internationaal Leefmilieurecht (16 augustus 1991) voorzien de toepassing van het vervuiler betaalt beginsel voor het bekostigen van herstelmaatregelen⁹⁸⁰. Het Vlaamse Bodemdecreet⁹⁸¹ lost deze kwestie op door een onderscheid te maken tussen vervuiling na de inwerking van het Decreet en ervoor (historische vervuiling). In beide gevallen is de vervuiler gehouden de kosten van de bodemsanering te dragen, waarbij in het geval van historische verontreiniging wel een fout moet worden bewezen in hoofde van de vervuiler, terwijl in het andere geval de objectieve aansprakelijkheid geldt⁹⁸².

Het concreet toepassen van het beginsel tussen de verdragspartijen zal in hoofdzaak afhangen van het schaderisico aan het mariene milieu, de gevarengraad voor mens en milieu bij de opruiming en de praktische haalbaarheid. Het Verdrag van Parijs (1992) bevat geen duidelijke milieuherstelmaatregelen, en laat de verdere uitwerking ervan over aan de verdragspartijen en

⁹⁷⁷ Cf. art. 2 (1)(a), Verdrag van Parijs (1992): "*The Contracting Parties shall, ... when practicable, restore marine areas which have been adversely affected*".

⁹⁷⁸ Art. 2 (2), Verdrag van Helsinki (1992): "*The Parties shall, in particular, take all appropriate measures: (d) To ensure conservation and, where necessary, restoration of ecosystems*".

⁹⁷⁹ Cf. punt 17, Resolutie 1130 (1990) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa over "the formulation of a European charter and a European convention on environmental protection and sustainable development" (28 september 1990), in 1 *Yb. Int'l Env.L.* 490 (1990).

⁹⁸⁰ Cf. punt 3d van de Aanbevelingen van de Haag over Internationaal Leefmilieurecht (16 augustus 1991): "*In developing environmental policies at the national and international level, states should apply inter alia: - ..., - Principle of internationalization of costs, including the costs for environmental preservation and restoration, taking into account the responsibilities of polluters and users of natural resources*", 2 *Yb. Int'l Env.L.* doc.15/disk (1991).

⁹⁸¹ Decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering, *B.S.*, 29 april 1995; zie voor een bespreking en andere referenties: RYCKBOST, D., 'Het Decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering', 4 *TMR* 178 e.v. (1995).

⁹⁸² Zie RYCKBOST, D., *L.c.* 198-201 (1995).

de besluitvorming binnen de Commissie. Het Maas- en Scheldeverdrag bevat zelfs geen verplichting om herstelmaatregelen te nemen ter verbetering van het zoetwaterecosysteem. Ook het Verdrag ter bescherming van de Baltische Zee bevat geen potentiële herstelverplichting, maar gaat ervan uit dat het ecologisch herstel en het behoud van het ecologisch evenwicht het gevolg zal zijn van het voorkomen en uitschakelen van de huidige verontreiniging⁹⁸³.

Het vervuiler betaalt beginsel is ook geëvolueerd van een beleidsbeginsel naar een rechtsbeginsel⁹⁸⁴. In de preambule van het Verdrag over grensoverschrijdende effecten van industriële ongevallen, beschouwen de verdragspartijen het vervuiler betaalt beginsel als een algemeen beginsel van internationaal leefmilieurecht: "*The Parties to this Convention, ... Taking account of the polluter-pays principle as a general principle of international law*"⁹⁸⁵. In de preambule van het OPRC-Verdrag (1990) werd het beginsel eveneens beschouwd als een algemeen beginsel van internationaal recht⁹⁸⁶. In de Ministeriële Verklaring bij het Verdrag van Parijs van 1992, vestigen de verdragspartijen de aandacht op de formele aanvaarding van het vervuiler betaalt beginsel in het Verdrag⁹⁸⁷, een beginsel waarnaar in het Verdrag wordt verwezen als een "*algemene verplichting*". Tijdens de onderhandelingen waren reserves geuit door vooral Groot-Brittannië en Duitsland tegen de opname van het beginsel in het Verdrag onder de "*algemene verplichtingen*". Beide erkenden dat het principe een algemeen beleidsprincipe is en moet blijven, maar dat de concrete toepassing ervan dient te behoren tot de discretionaire bevoegdheid van de verdragspartijen. Voor Duitsland kwam het beginsel onder de hoofding "*General Obligations*" teveel op het terrein van de interne aangelegenheden van een staat⁹⁸⁸. Nederland wenste aan het beginsel een duidelijke internationale juridische waarde

⁹⁸³ Cf. artikel 3, Verdrag ter bescherming van de Baltische Zee (1992).

⁹⁸⁴ Cf. SMETS, H., in *o.c.*, CAMPIGLIO, L., PINESCHI, L., SINISCALCO, D. en TREVES, T. (Eds.), 143 (1994): "*The PPP is now a legal principle which is widely recognized and generally applied*".

⁹⁸⁵ Verdrag betreffende de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen, Helsinki, 17 maart 1992, 31 *ILM* 1330 (1992).

⁹⁸⁶ "*Taking account of the polluter pays principle as a general principle of international environmental law*": International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, Londen, 30 november 1990, in 30 *ILM* 733 (1991).

⁹⁸⁷ Cf. Part II, Final Declaration of the Ministerial Meeting of the Oslo and Paris Commission, 21-22 September 1992; zie ook de inleiding op de Ministeriële Noordzeeverklaring (1995): "*The signing in Paris in September 1992 of the Convention for the Protection of the Marine Environment of the North East Atlantic represented important progress, particularly in: i) the obligation accepted by all North Sea States and the European Community to adopt the precautionary principle and the "polluter pays" principle in their work of protecting the environment*".

⁹⁸⁸ De Duitse positie moet worden gezien in het kader van de milieuproblemen die zich aandienden na de Duitse éénmaking. Er waren niet enkel de verontrustende berichten over de graad van vervuiling in het voormalige Oost-Duitsland, maar tevens de problematiek van de overname van talrijke vroegere overheidsbedrijven. Duitsland wou in eerste instantie de overname van bedrijven niet al te veel bezwaren met de mogelijkheid om in een internationaal forum na te gaan op welke wijze het vervuiler betaalt beginsel daadwerkelijk wordt toegepast. Voor bedrijven die in overheidshanden zouden blijven, kon de overheid worden beschouwd als vervuiler.

te geven in tegenstelling tot de OESO-aanbevelingen⁹⁸⁹, hetgeen het ook effectief heeft gekregen. Het vervuiler betaalt beginsel is ook in het Verdrag ter bescherming van de Baltische Zee opgenomen als een "*fundamenteel beginsel en verplichting*" voor de verdragspartijen, terwijl het beginsel in het Verdrag van Helsinki (1992) en het Maas- en Scheldeverdrag (1994) slechts een algemene bepaling is als "leidraad" bij het handelen van de partijen.

De verplichting om het vervuiler betaalt beginsel toe te passen is bijgevolg juridisch sterker uitgedrukt in verdragen ter bescherming van het mariene milieu tegen verontreiniging dan bij verdragen ter voorkoming en vermindering van grensoverschrijdende zoetwaterverontreiniging. Ook meer en meer nationale wetgevingen van Europese landen nemen het vervuiler betaalt beginsel expliciet op. Het Vlaamse Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid is o.m. gesteund op het vervuiler betaalt beginsel⁹⁹⁰, een beginsel dat wordt geoperationaliseerd doorheen het geheel van de voorstellen van de Commissie BOCKEN bij het Voorontwerp Decreet Milieubeleid⁹⁹¹. Het preventieve karakter van het vervuiler betaalt beginsel komt expliciet tot uiting in de Franse wet "*relative au renforcement de la protection de l'environnement*" van 12 februari 1995⁹⁹² in de zin dat het vervuiler betaalt beginsel betekent: "*selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur*". ROMI merkt naar aanleiding van de opname van het vervuiler betaalt beginsel in de Franse wet op: "*il a en consequence d'ores et déjà une valeur juridique*"⁹⁹³.

Het vervuiler betaalt beginsel is bijgevolg geëvolueerd van een beleidsbeginsel naar een regionaal-Europees algemeen rechtsbeginsel, bevestigd in regionale verdragen (Unieverdrag, Verdrag van Parijs, Helsinki, Maas en Schelde). Hoewel het voorkomen van verontreiniging niet inherent is aan het vervuiler betaalt beginsel, wordt het beginsel meer en meer gehanteerd als argument en middel om de vervuiler tot preventieve maatregelen aan te zetten. Om preventief te werken moet het beginsel echter worden geoperationaliseerd via internationale en nationale wetgeving (aansprakelijkheidsregelingen en milieunormen) of economische instrumenten (milieuheffingen of retributies). Het beginsel is hoofdzakelijk van toepassing ten aanzien van private vervuilers (industrie, gezinnen en landbouw), maar kan door Europese verdragspartijen in navolging op nieuwe verdragen uit 1992 ook worden ingeroepen door een verdragspartij tegen andere verdragspartijen.

⁹⁸⁹ Zie MAES, F., *De herziening van de Verdragen van Oslo en Parijs. Verslag en commentaar op de herzieningsvergadering, OSPAREV 2, gehouden te Londen op 23-26 april 1991*, Gent, 30 april 1991, 3-4.

⁹⁹⁰ Artikel 1.2.1. § 2, Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid van 5 april 1995, *B.S.*, 3 juni 1995.

⁹⁹¹ Cf. bv. Deel 7, Titel 2 en 3 over administratieve en strafsancities en artt. 7.5.3. en 7.5.4.; Titel 5 van hetzelfde Deel betreffende saneringsprojecten; Deel 9, Titel 1, aansprakelijkheid en financiële zekerheden; Deel 11, Hoofdstuk 6, afdeling 2 aansprakelijkheid bij grondwaterwinningen.

⁹⁹² Loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995, *JO* 3 février 1995.

⁹⁹³ ROMI, R., in *RDP* 773 (1995/3).

1.4. De duurzame ontwikkeling in het kader van de verontreiniging van de Noordzee

Het begrip "duurzame ontwikkeling" kent vooral een verhoogde publieke belangstelling sedert de publicatie in 1987 van het Brundtlandrapport (Rapport van de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling). Voorheen werd het begrip in een andere betekenis gehanteerd door enkele internationale organisaties. De Internationale Vereniging voor het Behoud van de Natuur (IUCN) concentreerde zich in haar publicatie "The World Conservation Strategy" (WCS 1980) voornamelijk op een duurzame benutting van soorten en ecosystemen, met sedert 1991 meer de nadruk op duurzame ontwikkeling⁹⁹⁴. Het Wereldhandvest voor de Natuur wees o.m. op een optimale duurzame productiviteit van alle bronnen, gekoppeld aan het behoud en de bescherming ervan⁹⁹⁵. Duurzame ontwikkeling wordt in het Brundtlandrapport omschreven als "de ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien"⁹⁹⁶. Reeds in de Verklaring van Stockholm (1972) werd verwezen naar het behoud van de natuurlijke rijkdommen, waaronder lucht, water, land, flora en fauna en in het bijzonder natuurlijke ecosystemen ten gunste van huidige en toekomstige generaties⁹⁹⁷. Volgens UNEP dient duurzame ontwikkeling van het leefmilieu vanuit een utilitair standpunt te worden benaderd, waarbij beperkingen op de ontwikkeling worden opgelegd voor zover deze activiteiten de verdere ontwikkeling op lange termijn niet ondermijnen⁹⁹⁸. Vooral in de aanloop naar de Milieuconferentie van Rio (UNCED)⁹⁹⁹ vinden we het concept van duurzame ontwikkeling veelvuldig terug in tal van internationale beleidsverklaringen¹⁰⁰⁰. In de Verklaring van Rio over milieu en ontwikkeling neemt het concept duurzame ontwikkeling bijgevolg een centrale plaats

⁹⁹⁴ IUCN, Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living, Gland, 1991; cf. BIRNIE, P. en BOYLE, A., o.c., 4, 428-430.

⁹⁹⁵ UNGA Resolution 37/7 (1982), 22 ILM 455 (1983); cf. BIRNIE, P. en BOYLE, A., o.c., 4, 431-432.

⁹⁹⁶ World Commission on Environment and Development (WCED), Our Common Future, Oxford, Oxford University Press, 1987, 43: "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs".

⁹⁹⁷ Beginsel 2, Verklaring van Stockholm (1972); cf. paragraaf 1, UNGA 35/8 (1980); General Principles Concerning Natural Resources and Environmental Interferences, Experts Group WCED, in artikel 2: "States shall ensure that the environment and natural resources are conserved and used for the benefit of present and future generations"; paragraaf 15 Ministeriële Verklaring van Bangkok (1990).

⁹⁹⁸ HANDL, G., 'Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law', in o.c., LANG, W, NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), 80 (1991).

⁹⁹⁹ Zie voor de diplomatieke ontwikkelingen tijdens de Leefmilieuconferentie van Rio: SUSSKIND, L.E., Environmental Diplomacy. Negotiating More Effective Global Agreements, New York, Oxford University Press, 1994, 37-42.

¹⁰⁰⁰ Bijv. Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region (16 May 1990), in 1 Yb. Int'l Env.L. 429 (1990); Ministerial Declaration of the Second World Climate Conference (7 November 1990), in ibid. 473; Resolutie 1130 (1990) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa "on the formulation of a European charter and a European convention on environmental protection and sustainable development (28 September 1990), in ibid. 484; zie voor andere verklaringen: 2 Yb. Int'l Env.L. 527 (doc.3/disk), 528 (doc.5/disk), 530 (doc.29/disk) (1991); 3 Yb. Int'l Env.L. 662 (doc.14-15-16-17-18/disk) (1992); zie ook HOHMANN, H., o.c., 163-166.

in. Volgens beginsel 3 van de Verklaring moet het recht op ontwikkeling zodanig worden gerealiseerd dat op een billijke wijze wordt voorzien in de behoefte op het gebied van ontwikkeling en milieu van zowel huidige als toekomstige generaties. Om duurzame ontwikkeling te bereiken moet de bescherming van het leefmilieu een integraal deel uitmaken van het ontwikkelingsproces, waarvan het niet kan worden gescheiden (beginsel 4) en vormen de openbaarheid van milieugegevens (beginsel 10), een aansprakelijkheidsregeling voor de slachtoffers van verontreiniging en milieuschade (beginsel 13), het voorkomen van de relocatie van gevaarlijke activiteiten naar andere staten (beginsel 14), het voorzorgsbeginsel (beginsel 15), het vervuiler betaalt beginsel (beginsel 16), de milieu-effectenrapportering (beginsel 17) en notificatie en overleg met staten die kunnen worden getroffen door activiteiten met een mogelijke aanzienlijk nadelige grensoverschrijdende invloed (beginsel 18), belangrijke bijdragen tot een duurzaam leefmilieu¹⁰⁰¹. In het Biodiversiteitsverdrag¹⁰⁰² en in het Klimaatverdrag¹⁰⁰³ wordt dan ook expliciet verwezen naar de duurzame ontwikkeling. Ten slotte neemt duurzame ontwikkeling een belangrijke plaats in de Noord-Zuid relatie¹⁰⁰⁴, waar het eveneens het voorwerp is van diepgaande meningsverschillen over een praktische invulling van belangrijke internationale problemen zoals de bevolkingsexplosie en de armoede in het Zuiden, de geringe financiële en technologische transfers van Noord naar Zuid, de schuldenlast in het Zuiden, de voor het Zuiden nefaste landbouwpolitiek van het Noorden¹⁰⁰⁵. De Conferentie van Rio legt een relatie tussen milieu, ontwikkelingsvraagstukken en het beleidsniveau, wat vooral tot uiting komt in Agenda 21. Een belangrijke, maar weliswaar beperkte, taak voor een verdere invulling van de duurzame ontwikkeling is weggelegd voor de Commissie Duurzame Ontwikkeling van de Verenigde Naties die moet rapporteren aan ECOSOC over de verdere tenuitvoerlegging van Agenda 21 en activiteiten omtrent de integratie tussen milieu en ontwikkeling, terwijl de gespecialiseerde organisaties van Verenigde Naties met de duurzame ontwikkeling in hun beleidsvoering zullen moeten rekening houden¹⁰⁰⁶.

Het begrip duurzame ontwikkeling is echter een vlag die veel ladingen dekt en overstijgt het onderzoek voor deze studie. Economisten, juristen, sociologen en filosofen hebben allen een

¹⁰⁰¹ Zie Verklaring van Rio in 31 *ILM* 874 (1992).

¹⁰⁰² Convention on Biological Diversity (1992), 31 *ILM* 822 (1992).

¹⁰⁰³ United Nations Convention on Climate Change (1992), 31 *ILM* 851 (1992): art. 3, § 4: "De Partijen zijn gerechtigd, en dienen, duurzame ontwikkeling te bevorderen".

¹⁰⁰⁴ Cf. beginselen 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 22. van de Verklaring van Rio; cf. UN DOC. A/CONF.151/PC/85 met de Ministeriële Verklaring van Beijing (19 juni 1991 aangenomen door 41 ontwikkelingslanden) over milieu en ontwikkeling; Tweede Ministeriële Verklaring van Kuala Lumpur (29 april 1992) over milieu en ontwikkeling, in 22 *EPL* 266 (1992); zie voor een analyse: BOTHE, M. en HOHMANN, H., 'Internationalization of Natural Resource Management', 3 *Yb. Int'l Env.L.* 171-179 (1992).

¹⁰⁰⁵ Zie algemeen: REDCLIFT, M., *Sustainable Development. Exploring the Contradictions*, London, Routledge, 1992.

¹⁰⁰⁶ Cf. bijvoorbeeld Hoofdstuk 38, § 21, Agenda 21 voor wat UNEP (United Nations Environmental Programme) betreft; zie bv. UNEP/GC.18/27 (21 March 1995): "Policy Issues: Emerging Policy Issues. Environment and sustainable development".

verschillende perceptie over het invulling van het begrip¹⁰⁰⁷, wat precies de aard van de verplichtingen zijn van de huidige generatie voor de toekomstige generatie in een globaal wereldperspectief¹⁰⁰⁸ en welke de reeds bereikte limieten zijn die een duurzame ontwikkeling hypothekeren¹⁰⁰⁹. Duurzame ontwikkeling, maar vooral de begripsderivaten eruit zijn een modeverschijnsel geworden, die te pas en onpas worden gebruikt (bv. een duurzame groei¹⁰¹⁰, duurzaam beleid, een duurzame begroting, een duurzame samenwerking, ...) waarbij duurzaamheid ook in termen van langdurig, standvastig en degelijk wordt gebruikt. Er wordt opgemerkt dat duurzame ontwikkeling rechtstheoretisch niet vernieuwend is voor de bescherming van het milieu, omdat de Verklaring van Rio het antropocentrisme benadrukt en de bescherming van het milieu koppelt aan economische ontwikkelingen, die waarschijnlijk zullen uitmonden in duurzame groei¹⁰¹¹. Duurzame ontwikkeling is in feite een filosofisch principe en een overkoepelend begrip voor alle reeds gehanteerde deelaspecten van o.m. het internationaal mariene milieurecht¹⁰¹² en het internationaal milieurecht¹⁰¹³, die door andere beginselen kunnen en reeds worden geconcretiseerd (cf. het preventiebeginsel, het voorzorgsbeginsel, het vervuiler betaalt beginsel, milieu-effectenrapportage, de samenwerkingsverplichting, de informatieplicht, de overlegverplichting en het voorkomen en beperken van

¹⁰⁰⁷ Zie referenties bij: ELDER, P., 'Sustainability', 36 *McGill Law Journal* 833-836 (1991); VAN DERZWAAG, D., *o.c.*, 3-7 (1995).

¹⁰⁰⁸ Enerzijds een juridische of morele verplichting, anderzijds een gemeenschappelijke of individuele verplichting ten aanzien van de huidige/toekomstige generatie: zie BROWN WEISS, E., *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, Tokyo, United Nations University Press, 1989; D'AMATO, A., BROWN WEISS, E., GUNDLING, L., 'Agora: What Obligation Does our Generation Owe to the Next? An Approach to Global Environmental Responsibility', 84 *AJIL* 190-212 (1990); HANDL, G., in 1 *Yb. Int'l Env.L.* 24-28 (1990); REDGEWELL, C., 'Intergenerational Equity and Global Warning', in *o.c.*, CHURCHILL, R. en FREESTONE, D. (Eds.), 41 e.v. (1991); BROWN WEISS, E., 'International Equity: A Legal Framework for Global Environmental Change', in *o.c.*, BROWN WEISS, E. (Eds.), 385 e.v. (1992); SUPANCH, G.P., 'The Legal Basis of Intergenerational Responsibility: An Alternative View - The Sense of Intergenerational Identity', 3 *Yb. Int'l Env.L.* 94-107 (1992); zie ook de theoretische bedenkingen in de verhouding tussen mens, natuur en recht bij Gutwirth en Tanghe, in *o.c.*, GURTWIRTH, S. (Ed.), 1-55 (1994).

¹⁰⁰⁹ Zie MEADOWS, D.H., MEADOWS, D.L. en RANDERS, J., *Beyond the Limits. Global Collapse or a Sustainable Future*, London, Earthscan Publications, 1992. Dit werk is een vervolg op het Rapport van de Club van Rome van 1972, *The Limits to Growth*.

¹⁰¹⁰ Cf. art. 2, Verdrag van Maastricht (1992).

¹⁰¹¹ PALLEMAERTS, M., 'International Environmental Law from Stockholm to Rio: Back to the Future?', 1 *Review of International and European Community Environmental Law* 260 (1992); PALLEMAERTS, M., 'Van Stockholm tot Rio: hoe 'duurzaam' is de ontwikkeling van het internationaal milieurecht', 1 *TMR* 61 (1992/2); Dumont merkt op dat binnen het concept duurzame ontwikkeling economische groei aanvaardbaar is, maar niet prioritair. Het kan ook gaan om negatieve economische groei. Essentieel is dat economische prioriteiten niet systematisch op de ecologische primieren: DUMONT, H., 'Waarheen met duurzame ontwikkeling in Vlaanderen?', *Symposium Duurzame ontwikkeling en overheidsinstellingen*, Mina-raad, Brussel, 27 oktober 1994, 1.

¹⁰¹² Zie bv. diverse bijdragen in COUPER, A. en GOLD E. (Eds), *The Marine Environment and Sustainable Development: Law, Policy and Science*, Honolulu, Law of the Sea Institute, 1993, 643.

¹⁰¹³ Zie diverse bijdragen in LANG, W. (Ed.), *Sustainable Development and International Law*, London, Graham & Trotman, 1995, 305.

verontreiniging aan de bron)¹⁰¹⁴. Naar duurzame ontwikkeling wordt na Rio met gemak verwezen in internationale verdragen¹⁰¹⁵ en verklaringen¹⁰¹⁶. In het Maas- en Scheldeverdrag komen de verdragspartijen overeen om samen te werken teneinde de duurzame ontwikkeling van respectievelijk de Maas en de Schelde te verzekeren¹⁰¹⁷.

Ten aanzien van het Noordzeemilieu omvat duurzame ontwikkeling twee essentiële verplichtingen voor staten. Ten eerste moeten de natuurlijke levende rijkdommen in voldoende mate beschikbaar worden gehouden voor toekomstige generaties¹⁰¹⁸. Ten tweede mogen de effecten van het menselijk handelen de draagkracht van het milieu van de Noordzee niet overschrijden. Reeds in 1990 kwamen de Ministers tijdens de Derde Noordzeeconferentie overeen om het begrip "duurzaam gebruik" en "duurzame ontwikkeling" te aanvaarden in hun strategie ter bescherming van de Noordzee¹⁰¹⁹. Het begrip is uiteindelijk niet in de nieuwe verdragstekst van het Verdrag van Parijs (1992) geraakt. Tijdens de besprekingen die de aanvaarding van het Verdrag van Parijs (1992) voorafgingen drong Nederland sterk aan om het begrip duurzame ontwikkeling als één van de belangrijkste verplichtingen in het verdrag op te nemen. Groot-Brittannië, hierin gevolgd door Frankrijk, was hier absoluut tegen. Voor Groot-Brittannië was het begrip te onduidelijk en onvoldoende afgebakend om het in de verdragstekst op te nemen. Een meerderheid van de deelnemers was er nochtans van overtuigd dat het begrip in een of andere vorm een plaats diende te krijgen in het verdrag. Een Belgische poging om het begrip

¹⁰¹⁴ Dit is ook het geval voor het milieurecht in het algemeen: zie bv. Mina-raad, Oriëntatienota Duurzame Ontwikkeling in Vlaanderen: Aanzet tot realisatie, 14-15 (1994); VERBRUGGEN, A., Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen, Leuven, Garant, 1994, 37-38; Commissie Bocken, o.c., 4 en 172-175 (1995); Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, B.S., 3 juni 1995.

¹⁰¹⁵ Bijvoorbeeld het Noord-Amerikaanse samenwerkingsverdrag tussen Canada, de V.S. en Mexico met betrekking tot het milieu (1993). Als eerste objectieven worden vermeld: "*The objectives of this Agreement are to: (a) foster the protection and improvement of the environment in the territories of the Parties for the well-being of present en future generations; (b) promote sustainable development based on cooperation and mutually supportive environmental and economic policies*" (art. 1), in 32 ILM 1483 (1993); zie ook art. 19, Europees Energie Handvest, Lisabon 17 December 1994, in 33 ILM 394 (1995); "*In pursuit of sustainable development and taking into account its obligations under those international agreements concerning the environment to which it is party, each Contracting Partner shall strive to minimize in an economically efficient manner harmful Environmental Impacts occurring either within or outside its Area from all operations within the Energy Cycle in its Area, ...*".

¹⁰¹⁶ Cf. Summit of the Americas: Declaration of Principles and Plan of Action, 11 December 1994, in 34 ILM 812 en 832 e.v. (1995).

¹⁰¹⁷ Art. 3 (5), Maas- en Scheldeverdrag (1994), 31 ILM 855 en 860 (1995).

¹⁰¹⁸ Cf. de talrijke verwijzingen naar de duurzaamheid bij de visserij in de zin van "sustainable levels", "sustainable basis", "sustainability of fish stocks", "sustainable use", "sustainable management policies", "sustainable exploitation": cf. §§ 10, 11, 12, 13, 14, 15, 1.2.1 en 1.2.6. Bijlage I, Vierde Noordzeeverklaring, maar niet naar de exploitatie van minerale (niet-levende) rijkdommen. Het verschil tussen de visserij en offshore productie bestaat erin dat de levende rijkdommen reproductief zijn en kunnen worden doorgegeven naar de volgende generaties, terwijl de offshore productie uitputtend is.

¹⁰¹⁹ Preambule Ministeriële Verklaring van de Derde Noordzeeconferentie, Den Haag, 7-8 maart 1990: "*De deelnemers hebben de volgende beginselen voor hun toekomstig werk aangenomen: Zij: ... - aanvaarden de implicaties van de begrippen duurzaam gebruik en duurzame ontwikkeling en de geïntegreerde ecosysteem-benadering, zoals aangegeven door de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling*".

"duurzaam gebruik" bij de algemene verplichtingen in het verdrag op te nemen bleek ook niet haalbaar. Er werd uiteindelijk in de preambule van het Verdrag van Parijs een verwijzing opgenomen naar het "duurzaam beheer".

Duurzaamheid moet de antropogene invloeden op het mariene milieu zo veel mogelijk vermijden en wegwerken, tot die in beginsel verwaarloosbaar zijn voor het behoud van het ecosysteem naar de toekomstige generaties toe. Ook het Brundtlandrapport hanteert het begrip "behoud en duurzaam gebruik": "*States shall maintain ecosystems and ecological processes essential for the functioning of the biosphere, shall preserve biological diversity, and shall observe the principle of optimum sustainable yield in the use of living natural resources and ecosystems*"¹⁰²⁰. Duurzaam gebruik van de Noordzee impliceert de uitoefening van de rechtmatige gebruiken op een dusdanige wijze dat ze geen of een geringe nadelige invloed hebben op het behoud en de ontwikkeling van het ecosysteem van de Noordzee. Duurzame ontwikkeling impliceert niet dat alle rechtmatige gebruiken worden stopgezet. Scheepvaart, visserij of offshore exploitatie zullen blijven bestaan, maar mits de minste of geen invloed op het mariene milieu.

¹⁰²⁰ Brundtlandrapport, Annex 1, 349.

2. Internationale beschermingsbeginselen inzake natuurbehoud

Het internationaal recht heeft op twee manieren de natuurlijke rijkdommen en de natuur proberen te beschermen, indirect door de basis vast te leggen waarop de eigendomsrechten over de natuurlijke rijkdommen zijn verdeeld over de verschillende staten. Meer recent zijn daar ook directe verplichtingen voor staten bijgekomen inzake behoud, duurzame ontwikkeling, ecologische bescherming, gericht op het vermijden van overexploitatie en het verlies van bepaalde internationale belangrijke rijkdommen¹⁰²¹.

Hierna wordt kort een aantal belangrijke evoluties en beginselen geschetst, waarbij eerst wordt ingegaan op de status van de natuur en natuurlijke rijkdommen in het internationaal recht en vervolgens een aantal beschermingsbeginselen en concepten wordt uiteengezet.

2.1. Status van de natuurlijke rijkdommen in het internationaal recht

Het internationaal recht inzake natuurbehoud en behoud van natuurlijke rijkdommen was initieel voornamelijk gericht op de juridische status van de natuurlijke rijkdommen, waarbij werd vastgelegd wie het eigendomsrecht bezat over deze rijkdommen. In principe is elke staat vrij om zijn natuurlijke rijkdommen te exploiteren binnen het eigen territorium. De exploitatie van de levende rijkdommen wordt gezien als een aspect van de nationale soevereiniteit¹⁰²². Dat staten beschikken over soevereine rechten om hun natuurlijke rijkdommen te exploiteren, kan worden beschouwd als een internationaal gewoonterechtelijke regel¹⁰²³.

De natuurlijke rijkdommen werden vroeger over het algemeen opgeëist door de soevereine staten binnen de vastgestelde grenzen van hun landterritorium en territoriale zee. Controle over de rijkdommen was afhankelijk van het verkrijgen van territoriale soevereiniteit. Geschillen en het oplossen van geschillen over dergelijke rijkdommen was vaak in de vorm van grensafbakening zoals bijvoorbeeld de Gulf of Maine Zaak¹⁰²⁴ of betroffen geschillen inzake de status van rijkdommen als gedeeld of gemeenschappelijk bezit, buiten de exclusieve controle van enige staat, zoals bijvoorbeeld in de Behring Sea Fur Seals arbitrage¹⁰²⁵ of het IJslandse visserijgeschil^{1026 1027}.

¹⁰²¹ BIRNIE, P. en BOYLE, A., International Law and the Environment, Oxford, Clarendon Press, 1992, (563 p.), 112.

¹⁰²² BOWMAN, M., 'The Nature, Development and Philosophical Foundations of the Biodiversity Concept in International Law' in International Law and the Conservation of Biological Diversity, BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), Londen, Kluwer Law International, 1996, (5-31), 6-7.

¹⁰²³ KISS, A., 'The Rio Declaration on Environment and Development' in The Environment after Rio. International Law and Economics, CAMPIGLIO, L., PINESCHI, L., SINISCALCO, D. en TREVES, T. (Eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, (55-64), 57.

¹⁰²⁴ Gulf of Maine Case, I.C.J. Rep. (1984), 246.

¹⁰²⁵ Zie hierover: BIRNIE, P., International Regulation of Whaling: From Conservation of Whaling to Conservation of Whales and Regulation of Whale-Watching, New York, Oceana Publications, 1985, (1053 p.), 95-101.

¹⁰²⁶ Icelandic Fisheries Case (UK v. Iceland), I.C.J. Rep., 1974, 3.

Het concept van de permanente soevereiniteit heeft niet verhinderd dat er verdragen en regels van internationaal gewoonterecht werden ontwikkeld inzake behoud en milieubescherming die deze soevereiniteit beperken. Het heeft ook niet kunnen verhinderen dat het internationaal recht het natuurbehoud binnen het territorium van een staat behandelde als zaken van een internationale (universele) bezorgdheid, waarbij de internationale gemeenschap een gewettigd belang heeft (bijvoorbeeld bij het Werelderfgoedverdrag¹⁰²⁸, het CITES-Verdrag¹⁰²⁹, het Verdrag van Bern¹⁰³⁰). In dit opzicht wordt in de rechtsleer door sommige auteurs als gevolg van de nieuwe concepten inzake eigendommen en het gebruik van natuurlijke rijkdommen, het begrip van de soevereiniteit geherdefinieerd¹⁰³¹ (zie *infra* bij beschermingsbeginselen).

Het beginsel van de soevereiniteit van een staat over zijn natuurlijke rijkdommen wordt ondermeer vastgelegd in principe 21 van de Stockholm Verklaring¹⁰³² en in principe 2 van de Rio Declaratie¹⁰³³, de preambule bij het Klimaatsverdrag¹⁰³⁴, en artikel 1 (a) van de principes inzake de bossen¹⁰³⁵. In het Zeerechtverdrag (in Deel XII van het Verdrag inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu) wordt in artikel 193 bepaald dat staten het soevereine recht hebben hun natuurlijke rijkdommen te exploiteren overeenkomstig hun milieubeleid en in overeenstemming met hun plicht het mariene milieu te beschermen en te behouden.

¹⁰²⁷ Cf. *infra*.

¹⁰²⁸ Verdrag van 23 november 1972 inzake de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van de wereld. Tekst Verdrag in: ILM, 1972, 1358; Nederlandse tekst Verdrag in: B.S., 5 augustus 1994.

¹⁰²⁹ Overeenkomst van Washington van 3 maart 1973 inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten. Tekst Verdrag in: BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basis Documents on International Law and the Environment, Oxford, Clarendon Press, 1995, (688 p.), 415; Nederlandse tekst in: B.S., 30 december 1983.

¹⁰³⁰ Verdrag van Bern van 19 september 1979 inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa. Tekst Verdrag in: BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basis Documents on International Law and the Environment, 455; Nederlandse tekst in: B.S., 29 december 1990.

¹⁰³¹ BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basis Documents on International Law and the Environment, 114.

¹⁰³² Verklaring van de Conferentie van de Verenigde Naties inzake het menselijk leefmilieu, Stockholm, 5-16 juni 1972. Tekst Verklaring in: BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basis Documents on International Law and the Environment, 2.

¹⁰³³ Verklaring van de Conferentie van de Verenigde Naties inzake milieu en ontwikkeling, Rio de Janeiro, 3-14 juni 1992. Tekst Verklaring in ILM, 1992, 874. Zie ook: BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basis Documents on International Law and the Environment, 10. Principe 2 van de Rio-Declaratie luidt: *States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.*

¹⁰³⁴ Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatsverandering, New York, 9 mei 1992. Tekst Verdrag in: ILM, 1992, 848; BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basis Documents on International Law and the Environment, 252; B.S., 19 maart 1996.

¹⁰³⁵ Statement of Principles for a global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests, Rio de Janeiro, 13 juni 1992. Tekst Principes in: ILM, 1992, 881.

De soevereiniteit van de staten over hun natuurlijke rijkdommen wordt tevens bevestigd in het Biodiversiteitsverdrag¹⁰³⁶ (preambule, art. 3 en art. 15 (1)). Deze soevereiniteit over de rijkdommen is niet onbegrensd of absoluut, maar is onderworpen aan de vereiste van behoud en duurzaam gebruik (cf. artt. 6-10 Biodiversiteitsverdrag). Het Biodiversiteitsverdrag verandert dus wezenlijk niets aan de juridische status van de natuurlijke rijkdommen en is in overeenstemming met de bestaande regels van internationaal recht. De enige vernieuwing die dit verdrag brengt, is terug te vinden in de preambule van het Verdrag die het behoud van de biodiversiteit beschrijft als de "*gemeenschappelijke bezorgdheid*" van de mensheid ("*common concern of mankind*"). Volgens BOYLE ligt de betekenis van deze gemeenschappelijke bezorgdheid in het legitimeren van de internationale interesse van het behoud en het gebruik van de biologische rijkdommen, die vallen binnen de territoriale soevereiniteit van staten. Het gemeenschappelijke bezorgdheid principe erkent dat het beheer van het milieu en de natuurlijke rijkdommen van een staat een zaak is waarbij alle staten betrokken zijn. In deze zin is soevereiniteit over de biologische rijkdommen niet langer een basis voor de uitsluiting van andere staten, maar houdt daarentegen een verbintenis in om samen te werken voor het welzijn van de internationale gemeenschap¹⁰³⁷. De vraag kan hierbij worden gesteld of het opnemen van het concept van de gemeenschappelijke bezorgdheid in de preambule bij het Verdrag voldoende is om te spreken over een verbintenis van staten.

Het principe van de "common concern" zoals dit werd gebruikt in het Biodiversiteitsverdrag, is niet te verwarren met het concept van het "*gemeenschappelijk erfgoed*" ("*common heritage*"), zoals dit wordt gebruikt in het Zeerechtverdrag van 1982¹⁰³⁸ voor het regime van de diepzeebodem. Het "common concern" beginsel heeft betrekking op materies onder jurisdictie van staten, terwijl het "common heritage" beginsel slaat op gebieden die niet zijn onderworpen aan de jurisdictie van staten. Het gemeenschappelijk bezorgdheid beginsel impliceert geen internationaal beheersorgaan, zoals dit wel het geval is bij het gemeenschappelijk erfgoed regime. Het gebied en de rijkdommen van de diepzeebodem, buiten nationale jurisdictie, worden beschouwd als gemeenschappelijk erfgoed van de gehele mensheid (art. 136 Zeerechtverdrag). Een internationale zeebodemautoriteit wordt opgericht, die zal optreden namens de hele mensheid en alle activiteiten in het gebied worden uitgevoerd onder de autoriteit (artt. 156-185 Zeerechtverdrag). Het concept van het gemeenschappelijk erfgoed is verder nog gebruikt in het Maanverdrag¹⁰³⁹. Het principe van het gemeenschappelijk erfgoed impliceert dat de rijkdommen van die gebieden niet kunnen worden toegekend aan de exclusieve soevereiniteit van staten, maar moeten worden behouden en geëxploiteerd ten voordele van alle staten. Het gebruik van het concept van het gemeenschappelijk erfgoed is beperkt gebleven tot deze twee

¹⁰³⁶ Verdrag inzake biologische diversiteit, Rio de Janeiro, 5 juni 1992 (kort: Biodiversiteitsverdrag). Tekst Verdrag in: ILM, 1992, 822. Nederlandse tekst in: P.B.L. 309, 13 december 1993.

¹⁰³⁷ BOYLE, A., 'The Rio Convention on Biological Diversity' in International Law and the Conservation of Biological Diversity, BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), Londen, Kluwer Law International, 1996, (33-49), 40.

¹⁰³⁸ Deel XI, Verdrag van de Verenigde Naties inzake het zeerecht, Montega Bay, 10 december 1982. Tekst in: ILM, 1982, 1261.

¹⁰³⁹ Overeenkomst van 1979 inzake de regeling van activiteiten van staten op de Maan en andere hemellichamen. Tekst in: ILM, 1979, 1434.

verdragen. In andere verdragen is er sprake van termen zoals gemeenschappelijke bezorgdheid en het belang van de mensheid (bijvoorbeeld preambule van het Protocol van 1991 bij het Antarctica-Verdrag¹⁰⁴⁰)¹⁰⁴¹.

Naast de gebieden die onder de soevereiniteit vallen van staten, zijn er gebieden die worden beschouwd als "*gemeenschappelijk bezit*" ("*common property*"). Dit zijn gebieden die buiten de nationale jurisdictie vallen, zoals de volle zee. De gebieden van gemeenschappelijk bezit staan open voor een legitiem en redelijk gebruik door alle staten en kunnen niet worden toegekend aan de exclusieve soevereiniteit van enige staat. De doctrine van de "*common property*" strekt zich uit tot de meeste van de levende rijkdommen van die gebieden zoals zeezoogdieren en vissen van de volle zee. Ook vogels en andere soorten die gemeenschappelijke gebieden bewonen of erdoor trekken, kunnen worden beschouwd als gemeenschappelijk bezit¹⁰⁴². De natuurlijke rijkdommen die behoren tot de zogenaamde internationale "*commons*" kunnen ook het voorwerp uitmaken van een eigendomsrecht, eenmaal ze gevangen zijn. Ze zijn echter niet onderworpen aan eigendomsaanspraken wanneer ze zich in hun natuurlijke vrije staat bevinden. Er zijn geen exclusieve rechten mogelijk en de gebruikers kunnen anderen niet beletten om deel te nemen in de exploitatie.

Van de rijkdommen van de zee bevindt zich, als gevolg van het concept van de exclusieve economische zone (EEZ), 90% van de gekende vissoorten onder nationale bevoegdheid. Slechts 10% van de vissen maakt nog deel uit van de internationale "*commons*"¹⁰⁴³.

De status van de levende natuurlijke rijkdommen van de volle zee als zijnde gemeenschappelijk bezit werd bevestigd in de Behring Sea Fur Seals Arbitrage van 1893. In deze arbitrage aangaande een geschil tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk werd bepaald dat de Verenigde Staten geen eigendomsrechten hebben en geen recht hebben om zeehonden te beschermen voorbij de 3-mijlszone. De vrije toegang tot de natuurlijke rijkdommen van de volle zee wordt daarmee bevestigd. Door de uitspraak worden ook behoudsmaatregelen uitgewerkt. Deze uitspraak legde de basis vast voor de twee steunpalen waarop het visserijbeheer van de volgende jaren was gebaseerd, met name de bevestiging van de vrijheid van de visserij in de volle zee en ten tweede de erkenning dat er behoudsmaatregelen nodig zijn om overexploitatie te vermijden. In het licht van de eerste vaststelling is dit echter afhankelijk van de uitdrukkelijke aanvaarding van maatregelen door de deelnemers aan de visserij. Alhoewel er zich vervolgens internationale visserijregimes ontwikkelden, bleken de verschillende systemen veel zwakheden te bezitten die kunnen worden toegeschreven aan de onderliggende gezamen-

¹⁰⁴⁰ Protocol bij het Antarcticaverdrag inzake milieubescherming, Madrid, 4 oktober 1991. Tekst in: BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basis Documents on International Law and the Environment, 469-512.

¹⁰⁴¹ Over het begrip gemeenschappelijk erfgoed zie ook: BIRNIE, P. en BOYLE, A., International Law and the Environment, 120-122.

¹⁰⁴² BIRNIE, P. en BOYLE, A., International Law and the Environment, 117-119.

¹⁰⁴³ ROSE, G. en PALEOKRASSIS, G., 'Compliance with International Environmental Obligations: a Case Study of the International Whaling Commission' in Improving Compliance with International Environmental Law, CAMERON, J., WERKSMAN, J. en RODERICK, P. (Eds.), Londen, Earthscan Publications, 1996, (148-175), 150.

lijk bezit /vrijheid van toegang doctrine¹⁰⁴⁴.

Dit gaf uiteindelijk aanleiding tot het Verdrag van Genève van 1958 inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee¹⁰⁴⁵, waarin het recht van staten wordt erkend om te vissen op volle zee, maar waarbij tevens wordt erkend dat dit recht het voorwerp uitmaakt van verdragsrechtelijke verplichtingen, de belangen en rechten van kuststaten zoals bepaald in het Verdrag en de bepalingen van het Verdrag inzake het behoud van de levende rijkdommen van de volle zee (art. 1 (1)). Ook in het Zeerechtverdrag van 1982 wordt het recht op visserij in volle zee erkend voor alle staten (art. 87 (1) (e) Zeerechtverdrag), maar wordt dit onderworpen aan de bestaande verdragsverplichtingen, aan de bepalingen inzake het behoud en beheer van de levende rijkdommen van de volle zee van het Zeerechtverdrag en aan de rechten en plichten en belangen van de kuststaten zoals bepaald in artikel 63 (2) en de artikelen 64 tot en met 67 van het Zeerechtverdrag (inzake de zogenaamde "straddling" stocks). Het recht op visserij in de volle zee werd tevens bevestigd in het IJslandse visserijgeschil in 1974, waarbij het Internationaal Gerechtshof bevestigt dat visserijstaten in volle zee, voorbij de 12-mijls limiet van de visserijjurisdictie van de kuststaat, hun visserijrechten behouden maar waarbij het Hof tevens vaststelt dat alle betrokken staten een verplichting hebben inzake het redelijk gebruik, wat vereist dat ze rekening houden met de noden van behoud van de rijkdommen van de volle zee¹⁰⁴⁶.

De rijkdommen van de gebieden die worden beschouwd als gemeenschappelijk bezit, zoals de volle zee, vallen dus in principe onder de vrije toegang voor alle staten, zij het dat de vrijheid van exploitatie een gekwalificeerde vrijheid is (cf. verder bij beschermingsbeginselen inzake de verplichting tot behoud van de levende rijkdommen van de volle zee en de verplichting tot samenwerking). Bovendien zijn er voor een aantal belangrijke soorten (zoals bv. Zalm¹⁰⁴⁷) bijzondere bepalingen inzake behoud en beheer. Voor de zogenaamde "straddling" visstocks (dit zijn visstapels die voorkomen binnen de exclusieve economische zones van twee of meer kuststaten of zowel binnen een exclusieve economische zone als in volle zee, cf. art. 63 (2)) Zeerechtverdrag) en voor de over grote afstand migrerende vissoorten (deze soorten komen ook voor in zowel de EEZ als daarbuiten, maar onderscheiden zich van de "straddling" stocks door de grote afstanden waarover ze migreren¹⁰⁴⁸, cf. art. 64 Zeerechtverdrag) is samenwerking inzake beheer vereist en moeten de belangen van de kuststaten in acht worden genomen (art. 63 en art. 116 Zeerechtverdrag van 1982, en de Overeenkomst van 1995 inzake trekkende

¹⁰⁴⁴ BIRNIE, P. en BOYLE, A., International Law and the Environment, 493-502.

¹⁰⁴⁵ Verdrag van Genève van 29 april 1958 inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee. Tekst Verdrag in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW, The Ratification of Maritime Conventions, Londen, Lloyd's of London Press, 1990, II.1.110. Nederlandse tekst in: B.S., 2 februari 1972.

¹⁰⁴⁶ Icelandic Fisheries Case (UK v. Iceland), I.C.J. Rep., 1974, 3.

¹⁰⁴⁷ Convention for the Conservation of Salmon in the North Atlantic Ocean, 2 maart 1982, Reykjavik. Tekst in: P.B.L. 378, 1982.

¹⁰⁴⁸ Zie: BALTON, D., 'Strengthening the Law of the Sea: The New Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks', ODIL, 1996/1-2, (125-151), 126 (noot 6).

en "straddling" stocks¹⁰⁴⁹).

2.2. Beschermingsbeginselen

2.2.1. De verplichting om het milieu en de natuurlijke rijkdommen te behouden

Een belangrijk beginsel is de verplichting voor alle staten om het milieu en de natuurlijke rijkdommen te behouden¹⁰⁵⁰. De vraag is in hoeverre dit een beginsel is van internationaal recht dat zich uitstrekt als een algemene verplichting over alle natuurlijke rijkdommen.

De verplichting tot behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen komt terug in diverse verdragen en andere instrumenten in het internationaal recht. De Stockholm-Declaratie van 1972 bevat verschillende principes die deze verplichting ondersteunen (principes 2 - 5). Zo bepaalt principe 2 dat de natuurlijke rijkdommen van de aarde, met inbegrip van lucht, water, land, flora en fauna en in het bijzonder representatieve voorbeelden van natuurlijke ecosystemen moeten beschermd worden ten voordele van de huidige en toekomstige generaties. Voorts bepaalt principe 4 dat de mens een bijzondere verantwoordelijkheid heeft om het erfgoed van wilde dieren en hun habitats te beschermen en verstandig te beheren. De Rio-Declaratie van 1992 bepaalt in principe 7 dat staten dienen samen te werken voor het behouden, beschermen en herstellen van de gezondheid en de integriteit van het ecosysteem van de aarde.

Het World Charter for Nature van 1982¹⁰⁵¹ stelt bij de algemene principes dat alle gebieden van de aarde, zowel land als zee, het voorwerp uitmaken van de principes van behoud. Bijzondere bescherming moet worden gegeven aan unieke gebieden, aan representatieve voorbeelden van alle verschillende types van ecosystemen en voor de habitats van zeldzame of bedreigde soorten (algemene beginselen, 3).

Diverse natuurbehoudsverdragen bevatten verplichtingen voor de verdragspartijen voor het nemen van behoudsmaatregelen, zij het dat de meeste van deze verdragen beperkt zijn, hetzij in geografisch toepassingsgebied, hetzij in voorwerp (beperkt tot bepaalde ecosystemen, beperkt tot een bepaalde soort).

Op de verdragspartijen bij het Werelderfgoedverdrag¹⁰⁵² rust de verplichting om de identificatie, de bescherming, het behoud, het toegankelijk maken en het overdragen aan toekomstige generaties van het cultureel en natuurlijke erfgoed te waarborgen (art. 4). In het Ramsar-

¹⁰⁴⁹ Overeenkomst voor de implementatie van de bepalingen van het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982 met betrekking tot het behoud en het beheer van de "straddling" visstocks en de over grote afstand trekkende vissoorten, New York, 4 augustus 1995. Tekst Verdrag in: *ILM*, 1995, 1547. Over deze overeenkomst zie: BALTON, D., (1996), *l.c.*, 125-151.

¹⁰⁵⁰ KISS, A. en SHELTON, D. *International environmental law*, New York, Transnational Publishers, Inc., 1991, (541 p.), 144-147.

¹⁰⁵¹ World Charter for Nature van 28 oktober 1982, aangenomen door Resolutie 37/7 van de Algemene Vergadering. Tekst in: *ILM*, 1983, 455.

¹⁰⁵² Verdrag van 23 november 1972 inzake de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van de wereld. Tekst Verdrag in: *ILM*, 1972, 1358; Nederlandse tekst Verdrag in: *B.S.*, 5 augustus 1994.

Verdrag inzake de watergebieden van internationale betekenis¹⁰⁵³ hebben de verdragspartijen de verplichting hun plannen op zodanige wijze te formuleren en te verwezenlijken dat het behoud van de watergebieden, opgenomen in de lijst van watergebieden met internationale betekenis, wordt bevorderd (cf. art. 3). In de preambule bij het Verdrag van Bonn¹⁰⁵⁴ heeft elke menselijke generatie tot taak ervoor te zorgen dat het natuurlijk erfgoed wordt behouden. Tevens wordt erkend dat op de staten de plicht rust de trekkende wilde dieren die binnen hun landsgrenzen leven of hun landen passeren, te beschermen. Artikel II (grondbeginselen) herhaalt dit door te bepalen dat de partijen erkennen dat het van belang is dat trekkende soorten worden behouden.

De verplichting tot behoud is overigens ook terug te vinden in artikel 192 van het Zeerechtverdrag van 1982: de staten hebben de verplichting om het mariene leefmilieu te beschermen en te behouden.

Ook bij een aantal regionale verdragen komt een verplichting tot behoud terug. In het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa¹⁰⁵⁵ wordt bepaald dat de verdragspartijen de nodige maatregelen moeten nemen om de populaties van in het wild levende voorkomende dier- en plantensoorten te handhaven (art. 2). Artikel II van de Afrikaanse Conventie inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen van 1968¹⁰⁵⁶ bepaalt dat de verdragspartijen maatregelen dienen te nemen nodig om het behoud, gebruik en ontwikkeling van bodem, water, flora en dierlijke rijkdommen te verzekeren. Artikel 1 van de Asean-Overeenkomst van 1985¹⁰⁵⁷ omvat de verplichting voor de partijen om maatregelen te nemen nodig voor het behoud van de essentiële ecologische processen en levensonderhoudende ("life-support") systemen.

Specifiek voor de rijkdommen van de volle zee is de verplichting tot het behoud ervan terug te vinden in artikel 1 (2) van het Verdrag van Genève van 1958, dat bepaalt dat op alle staten de verplichting rust om zelf of in samenwerking met andere staten, die maatregelen te treffen jegens hun onderdanen die nodig zijn voor de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee. Deze verplichting komt ook terug in artikel 87 (1) (e) en 117 van het Zeerecht-

¹⁰⁵³ Internationale Overeenkomst gesloten inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels, Ramsar, 2 februari 1972. Tekst in: ILM, 1972, 963. Nederlandse tekst in: B.S., 12 april 1979.

¹⁰⁵⁴ Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten van 23 juni 1979. Tekst in: HOHMANN, H., Basic Documents of International Environmental Law, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1992, 1401. Nederlandse tekst in: B.S., 29 december 1990.

¹⁰⁵⁵ Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa van 19 september 1979. Tekst in: HOHMANN, H., Basic Documents of International Environmental Law, 1507. Nederlandse tekst in: B.S., 29 december 1990.

¹⁰⁵⁶ Afrikaans Verdrag inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen, Algiers, 15 september 1968. Tekst Verdrag in: HOHMANN, H., Basic Documents of International Environmental Law, 1530.

¹⁰⁵⁷ ASEAN (Association of South East Asian Nations) Overeenkomst inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen, Kuala Lumpur, 1985. Tekst in: HOHMANN, H., Basic Documents of International Environmental Law, 1550.

verdrag van 1982. In het IJslandse visserijgeschil¹⁰⁵⁸ werd bepaald dat staten de verplichting hebben om ten volle rekening te houden met elkaars rechten en met visserijbehoudsmaatregelen, waarvan kan worden aangetoond dat ze nodig zijn in die wateren. Recente internationale initiatieven inzake het gebruik van drijfnetten, met inbegrip van de UN-Drijfnetresolutie¹⁰⁵⁹ levert volgens FLOIT het bewijs dat staten de verplichting tot het behoud van de levende rijkdommen van de volle zee erkennen¹⁰⁶⁰.

2.2.2. Draagwijdte van de verplichting tot het behoud van de natuur

Alhoewel de verplichting tot het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen veelvuldig voorkomt in het internationaal recht, is de draagwijdte van deze behoudsverplichting minder duidelijk of eenvormig. Hierbij zijn er verschillen in zowel het toepassingsgebied van de verplichting tot behoud als de onderliggende redenen en motivaties om de natuur en de natuurlijke rijkdommen te behouden, evenals de manier waarop deze verplichting wordt ingevuld.

De verplichting tot behoud zoals die tot uiting komt in diverse verdragen, verschilt van toepassingsgebied: de verplichting is soms gericht op de natuurlijke rijkdommen die voorkomen in een bepaald gebied (bijvoorbeeld het behoud van rijkdommen van de volle zee). In bepaalde gevallen is deze gericht op het behoud van een bepaalde soort (bijvoorbeeld het Walvisvaartverdrag¹⁰⁶¹). De diverse maatregelen, gericht op het behoud van soorten, zoals het verbod of de beperking op het doden of vangen van dieren, zijn echter vaak onvoldoende, voornamelijk op het vlak van de voorwaarden voor het voortbestaan van de soorten door de bescherming van hun leefomgeving. Meer recent gaat de aandacht dan ook uit naar bedreiging voor soorten door bijvoorbeeld verontreiniging, waarbij niet alleen in natuurreservaten of plaatsen waar wild voorkomt maatregelen moeten worden genomen, maar waarbij meer wordt uitgegaan van een ecosysteembenadering¹⁰⁶². Een voorbeeld van een verdrag waarin de bescherming van een bepaald ecosysteem wordt beoogd, is het Verdrag van 1980 van Canberra inzake het behoud van de Antarctische mariene levende rijkdommen¹⁰⁶³. Behoud wordt gedefinieerd als omvattende een rationeel gebruik (art. II (2)). Om dit te bereiken, moeten de exploitatieactiviteiten

¹⁰⁵⁸ Icelandic Fisheries Case (UK v. Iceland), *I.C.J. Rep.*, 1974, 3.

¹⁰⁵⁹ Resolutie 44/225, Algemene Vergadering VN, 22 december 1989.

¹⁰⁶⁰ FLOIT, C., 'Reconsidering Freedom of the High Seas: Protection of Living Marine Resources on the High Seas' in *Freedom for the Seas in the 21st Century*, VANDYKE, J., ZAELKE, D. en HEWISON, G. (Eds.), Washington D.C., Island Press, 1993, (310-326), 316. Uit deze verplichting lijdt Floit af dat het mislukken van het behoud van de levende rijkdommen van de volle zee een schending is van een internationaal gewoonterecht. Gelet op de voorwaarden die bijdragen tot het totstandkomen van gewoonterecht is dit echter een zeer twijfelachtige conclusie.

¹⁰⁶¹ Internationaal verdrag inzake de regulering van de walvisvangst, Washington, 2 december 1946. Tekst Verdrag in: BIRNIE, P. en BOYLE, A., *Basis Documents on International Law and the Environment*, 586.

¹⁰⁶² KISS, A. en SHELTON, D., *o.c.*, 240-241.

¹⁰⁶³ Verdrag inzake het behoud van de Antarctische mariene levende rijkdommen, Canberra, 20 mei 1980. Tekst Verdrag in: BIRNIE, P. en BOYLE, A., *Basis Documents on International Law and the Environment*, 628.

gebeuren in overeenstemming met de principes van het Verdrag. Deze doelstellingen zijn eerder gericht op het behoud van het ecosysteem dan op de exploitatie (cf. art. II (3)). Volgens FREESTONE kan ook artikel 194 (5) van het Zeerechtverdrag van 1982 worden gezien als omvattende een ecosysteembenadering: dit artikel bepaalt dat maatregelen genomen in overeenstemming met dit deel van het Verdrag (deel XII) deze omvatten die nodig zijn om zeldzame of kwetsbare ecosystemen en habitats van bedreigde soorten te beschermen en te behouden. Deze bepaling staat bij de algemene bepalingen van deel XII. Dit vereist dat staten ecosystemen en habitats beschermen tegen effecten van verontreiniging bovenop andere meer algemene behoudsmaatregelen. In de definitie van verontreiniging in het Zeerechtverdrag wordt echter niet expliciet verwezen naar de impact op mariene ecosystemen¹⁰⁶⁴.

Door het feit dat de diverse natuurbehoudsverdragen veelal een deelaspect betreffen (geografische beperking, beperkt tot één of tot bepaalde soorten) is het volgens BIRNIE en BOYLE moeilijk om deze verdragen te beschouwen als een aanvulling op de systematische bevestiging van een verplichting tot behoud en duurzame ontwikkeling van alle natuurlijke rijkdommen. Bovendien zijn de verplichtingen inzake samenwerking er veelal voor gemeenschappelijke gebieden zoals de volle zee, maar niet zozeer voor gebieden onder nationale soevereiniteit. Er kan volgens BIRNIE en BOYLE meer worden gevonden in het argument van de wijdverspreide internationale bevestiging van duurzame ontwikkeling (zie verder) als centraal concept van het internationale milieubeleid. Wat echter ontbreekt, is enige consensus inzake de betekenis van het begrip of hoe het concreet effect te geven in individuele gevallen. Hetzelfde bezwaar geldt voor behoud als principe van internationaal recht. De staten behouden een belangrijke beoordeling in het geven van gevolg aan het principe, tenzij er specifieke internationale actie is overeengekomen¹⁰⁶⁵.

Een verplichting met een meer algemene draagwijdte (niet beperkt tot een soort of tot een bepaald ecosysteem) is de verplichting tot het behoud van de biologische diversiteit. Het internationaal recht is reeds lange tijd begaan met het behoud van de biologische diversiteit, maar echter niet uitdrukkelijk als concept op zich. De ontwikkeling van een coherente biodiversiteitsstrategie is dan ook zeer recent¹⁰⁶⁶. In de World Conservation Strategy is een van de drie doelstellingen voor het behoud van levende rijkdommen, het behouden van de genetische diversiteit. In het World Charter for Nature van 1982 wordt in de preambule reeds gewezen op het feit dat de blijvende voordelen van de natuur ondermeer afhangen van de diversiteit van levensvormen. Artikel I (2) bepaalt als algemeen principe dat de genetische leefbaarheid op aarde niet mag worden gecompromiteerd en dat de populatieniveaus van alle levensvormen op zijn minst voldoende moeten zijn voor hun voortbestaan en dat met het oog hierop de nodige habitats moeten worden beschermd. In artikel 1 van het Asean-Verdrag wordt aan de verdragspartijen ondermeer de verplichting opgelegd tot het nemen van maatregelen voor het behoud van de genetische diversiteit.

¹⁰⁶⁴ FREESTONE, D., 'The Conservation of Marine Ecosystems under International Law' in International Law and the Conservation of Biological Diversity, BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), Londen, Kluwer Law International, 1996, (91-107), 103.

¹⁰⁶⁵ BIRNIE, P. en BOYLE, A., International Law and the Environment, 124.

¹⁰⁶⁶ BOWMAN, M., Id., 7-9.

De verplichting tot het behoud van de biologische diversiteit in een verdrag met mondiale toepassing komt voor in het Biodiversiteitsverdrag van 1992. In de preambule bij het Verdrag wordt het behoud van de biologische diversiteit gezien als een gemeenschappelijke zorg voor de mensheid en wordt tevens bevestigd dat staten verantwoordelijk zijn voor het behoud van hun biologische diversiteit en het duurzame gebruik van hun biologische rijkdommen. De doelstelling van het Verdrag is onder meer het behoud van de biologische diversiteit (art. 1). Onder biologische diversiteit wordt begrepen, de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen (art. 2). Ook het geografisch toepassingsgebied van het Biodiversiteitsverdrag is ruimer. Het Verdrag is van toepassing, in het geval van bestanddelen van de biodiversiteit, in gebieden gelegen binnen de grenzen van de nationale rechtsmacht en, in het geval van processen en activiteiten, uitgevoerd onder de rechtsmacht of toezicht van de verdragssluitende partijen, ongeacht waar de effecten van dergelijke activiteiten zich voor doen, in gebieden gelegen binnen de grenzen van haar nationale rechtsmacht of daarbuiten (art. 4). Voor de gebieden die onder geen enkele nationale rechtsmacht vallen en met betrekking tot andere aangelegenheden van wederzijds belang, ten behoeve van het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, moet worden samengewerkt voor zover mogelijk en passend (art. 5).

De verplichting in het internationaal recht inzake het behoud van de natuur verschilt ook naar onderliggende motivatie: behoud gebeurt met het oog op het gebruik van de natuurlijke rijkdommen door de mens. Natuurwaarden kunnen ook behouden worden omwille van hun intrinsieke waarde. Op beide aspecten (behoud met het oog op het gebruik en behoud omwille van de intrinsieke waarde) wordt hierna verder ingegaan.

2.2.3. Het gebruik van de natuurlijke rijkdommen

De eerste verdragen inzake natuurbehoud waren gericht op de bescherming van diersoorten waarbij de belangrijkste motivering was om de exploitatie ervan in de toekomst te verzekeren¹⁰⁶⁷. Deze maatregelen werden gemotiveerd vanuit gebruiksoverwegingen. Dit was bijvoorbeeld het geval met de diverse visserijverdragen. Maar ook voor andere diersoorten waren de verdragen gericht op het nut ervan voor de mens, zoals bijvoorbeeld het Verdrag van 1902 inzake de bescherming van vogels nuttig voor de landbouw¹⁰⁶⁸. Ook in recentere verdragen wordt duidelijk een link gelegd naar het behoud van de natuurlijke rijkdommen met het oog op het gebruik ervan door de mens (bijvoorbeeld in het Biodiversiteitsverdrag).

In het internationaal recht werden reeds een aantal principes ontwikkeld die het gebruik en de exploitatie van levende rijkdommen regelen. Zo is in het internationaal recht onder meer de verplichting tot het "*redelijk gebruik*" van de natuurlijke rijkdommen terug te vinden. Deze

¹⁰⁶⁷ KISS, A. en SHELTON, D., *o.c.*, 240.

¹⁰⁶⁸ Internationale Overeenkomst voor de bescherming van voor landbouw nuttige vogels, Parijs, 19 maart 1902. Tekst Verdrag in: *B.S.*, 7 februari 1906. Deze Overeenkomst werd beëindigd en vervangen door de Internationale Overeenkomst voor de vogelbescherming van Parijs van 18 oktober 1950.

verplichting is onder meer terug te vinden bij het reguleren van de exploitatie van de rijkdommen van de volle zee. De vrijheid van de volle zee is beperkt door de wettelijke verplichting dat de rechten in volle zee redelijk worden uitgeoefend. Dit principe is terug te vinden in het Verdrag van Genève inzake de volle zee van 1958¹⁰⁶⁹ (art. 2): de vrijheden genoemd in artikel 2 worden door alle staten uitgeoefend met behoorlijke inachtneming van de belangen die andere staten bij de uitoefening van de vrijheid van de volle zee hebben. De bepaling wordt hernomen in artikel 84 (2) van het Zeerechtverdrag van 1982.

Daarnaast is er ook een verplichting tot "*billijk gebruik*" van de natuurlijke rijkdommen. In het IJslandse visserijgeschil wordt door het Internationaal Gerechtshof gewezen op de nood aan een billijke toewijzing van de gezamenlijke visstocks¹⁰⁷⁰. Het billijk gebruik van natuurlijke rijkdommen impliceert dat het gebruik door een staat de behoeften van andere staten in rekening moet nemen. Dit is onder meer terug te vinden in de Verklaring van Rio (principe 3), dat bepaalt dat het recht op ontwikkeling moet worden vervuld om op een billijke wijze tegemoet te komen aan de ontwikkelings- en milieunoden van huidige en toekomstige generaties. Het Klimaatsverdrag bevat de verplichting om het klimaatstelsel te beschermen op basis van billijkheid (art. 3 (1)). In het Biodiversiteitsverdrag (artt. 1 en 15 (7)), is sprake van een eerlijke en billijke verdeling van de voordelen voortvloeiend uit het gebruik van de genetische rijkdommen.

Voorts werd ook het concept van het "*verstandig gebruik*" uitgewerkt door de Conferentie van Regina in 1987 binnen het kader van het Ramsar-Verdrag (cf. de verplichting in art. 3 van het Verdrag om het verstandig gebruik van de watergebieden gelegen binnen het grondgebied van de verdragspartijen te bevorderen). In het Afrikaans Natuurverdrag van 1968 is in de preambule sprake van "rational utilization".

Meer recent wordt ook uitgegaan van een "*duurzaam gebruik*" ("*sustainable use*") van de natuurlijke rijkdommen. Dit principe is bijvoorbeeld terug te vinden in de World Conservation Strategy, bij de doelstellingen voor het behoud van de levende rijkdommen, namelijk het verzekeren van het duurzaam gebruik van soorten en ecosystemen (I.7). Het Verdrag inzake biodiversiteit heeft als doelstelling het duurzaam gebruik van de bestanddelen van de biologische diversiteit (art. 1). Ook in de preambule wordt reeds gewezen op de verantwoordelijkheid van de staten voor het duurzame gebruik van hun biologische rijkdommen. Art. 2 van dit verdrag definieert het begrip duurzaam gebruik als het gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit op een wijze en in een tempo die niet leiden tot achteruitgang van de biologische diversiteit op lange termijn, aldus instandhoudend het vermogen daarvan om te voorzien in de behoeften en te beantwoorden aan de verwachtingen van huidige en toekomstige generaties. Ook in diverse andere artikelen van het Biodiversiteitsverdrag is er sprake van duurzaam gebruik (o.a. in art. 5 inzake samenwerking, in art. 8 inzake behoudsmaatregelen *in situ* en in art. 10 inzake het duurzaam gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit). Het principe van duurzaam gebruik wordt voorts aangetroffen in het Asean-Verdrag (art. 1

¹⁰⁶⁹ Verdrag inzake de volle zee, Genève, 29 april 1958. Tekst Verdrag in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW, The Ratification of Maritime Conventions, Londen, Lloyd's of London Press, 1990, II.1.100; B.S., 2 februari 1972.

¹⁰⁷⁰ Zie: BIRNIE, P. en BOYLE, A., International Law and the Environment, 126-127.

(1), waarin de verdragspartijen worden verplicht tot het duurzaam gebruik van geoogste natuurlijke rijkdommen onder hun rechtsmacht in overeenstemming met wetenschappelijke principes met het oog op het bereiken van het doel van duurzame ontwikkeling). Ook in de 1995 "Straddling"-Overeenkomst wordt dit principe teruggevonden: de doelstelling van het Verdrag is het verzekeren van het lange termijn behoud en duurzaam gebruik van de "straddling" stocks en de over grote afstand migrerende soorten (preambule en art. 2).

Volgens JOHNSTON zijn de verplichtingen die voortkomen uit het principe van duurzaam gebruik, zelfs als zijn het principes van internationaal gewoonterecht, weinig ontwikkelde principes, met specifieke verplichtingen, duidelijk gedefinieerd en algemeen aanvaard. Weinig instrumenten hebben het concept verder ontwikkeld dan de algemene termen gebruikt in het Biodiversiteitsverdrag. Zo wordt in Agenda 21 in hoofdstuk 17 het duurzaam gebruik van de mariene levende rijkdommen vooropgezet, waarbij de nadruk wordt gelegd op de multi-speciesbenadering (ecosysteembenadering). Er wordt tevens verwezen naar de maximum duurzame opbrengst als maatstaf voor het behoud van de soorten, maar Agenda 21 geeft geen verdere uitleg aan deze term. Het is veeleer een herhaling van de bepalingen van het Zeerechtverdrag in dit verband (cf. art. 61 (3)) inzake de maximale duurzame opbrengst ("maximum sustainable yield", zie verder)¹⁰⁷¹. Een meer uitgewerkte visie op het principe van het duurzaam gebruik is volgens JOHNSTON te vinden bij een economische theorie van het duurzaam gebruik. Om rijkdommen goed te beheren, is het nodig om alle kosten, ook de externe kosten, van het exploiteren van de natuurlijke rijkdommen in rekening te brengen (internaliseren van externe kosten). Dit principe is reeds gekend bij verontreiniging door het "*vervuiler betaalt beginsel*" (zie *supra*). In de context van het behoud van de biodiversiteit betekent dit beginsel dat de voordelen die de biodiversiteit oplevert, geïnternaliseerd worden. Het volledig internaliseren van de kosten en baten van de biodiversiteit is gekend als het "*full cost resource pricing*" principe of het "*gebruiker betaalt principe*".

De manier om dit te bereiken is onder de vorm van eigendomsrechten over de componenten van de biodiversiteit. Het toekennen van eigendomsrechten kan gebeuren door middel van bijvoorbeeld gebruikersrechten, waterrechten, enz. Het principe van de "full cost resource pricing" in het internationaal recht vóór UNCED, had zijn oorsprong in de notie dat het principe van de billijkheid de landen verplicht om te betalen voor de milieudiensten die ze krijgen van andere landen. Zo wordt bijvoorbeeld in het Werelderfgoedverdrag voorzien in de financiële bijstand voor het behoud van het wereldnatuurerfgoed. In het Zeerechtverdrag van 1982 bestaat de mogelijkheid tot het verkopen van de overschotten van stocks die voorkomen in de EEZ (art. 62 (2)). Dit waren echter pogingen om basiseconomische stimulansen ("incentives") te incorporeren in een internationale poging om de biodiversiteit te behouden. Zij omvatten echter niet het principe van de "full cost resource pricing". Volgens JOHNSTON omvat het Biodiversiteitsverdrag dit principe wel. Een eerste element hierbij is de internationale erkenning van een eigendomsrecht van de componenten van de biodiversiteit (artt. 3 en 15). Artikel 3 laat de staten toe om eigen natuurlijke rijkdommen te exploiteren. Dit slaat op alle bruikbare componenten van de biodiversiteit. Dit principe wordt verder uitgewerkt in artikel 15 waarbij de toegang tot de rijkdommen afhankelijk wordt gesteld van de voorafgaande toestemming van

¹⁰⁷¹ JOHNSTON, S., 'Sustainability, Biodiversity and International Law' in International Law and the Conservation of Biological Diversity, BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), Londen, Kluwer Law International, 1996, (51-69), 57.

een staat. De baten van het gebruik van de genetische rijkdommen moeten billijk worden gedeeld. De andere UNCED-instrumenten zijn eerder beperkt in hun toepassing van de gebruiker betaalt: Agenda 21 roept op om de kosten en baten te internaliseren en voor het gebruik van economische stimulansen. Het omvat echter geen specifieke maatregelen die kunnen worden genomen om de internalisering te implementeren. Ook andere instrumenten zoals de Principes inzake de bossen en de Conferentie inzake de "straddling" stocks erkennen het belang van het gebruik van economische instrumenten maar omvatten geen specifieke maatregelen of ontwikkelen het principe van de "full cost resource pricing"¹⁰⁷².

De tot nu toe meest gebruikte maatstaf voor het behoud van de natuurlijke rijkdommen is het concept van de "*maximale duurzame opbrengst*" ("*maximum sustainable yield*" - MSY). Onder de MSY van een stock wordt begrepen het punt waaraan het grootste aantal soorten van die stock kunnen worden gevangen zonder dat de stock zwaar wordt aangetast. De MSY wordt berekend door elke stock te onderzoeken en te kijken naar de reactie van de stock op de bevissing ervan. Door de bevissing begint de stock te verkleinen en als reactie hierop gaat de stock sneller aangroeien teneinde de oorspronkelijke grootte van de stock te benaderen. De mate van toename van een stock is het grootst wanneer de stock is teruggevallen op een bepaalde grootte. Dit punt is gekend als de MSY. Het concept van de MSY is gericht op het beheer van rijkdommen op een niveau dat de maximale voorraad van voedsel en producten voor menselijke consumptie is verzekerd¹⁰⁷³. Het concept van MSY zoals het oorspronkelijk werd ontwikkeld, is echter als behoudsdoelstelling niet meer aanvaardbaar, omdat het geen rekening houdt met economische doelstellingen, of met ecologische relaties tussen soorten en met hun habitats, de beperking van de totale biomassa van een gebied, en met factoren die het leefmilieu verstoren zoals verontreiniging en verlies aan habitats¹⁰⁷⁴.

Het concept van de MSY is terug te vinden in het Verdrag van Genève van 1958 inzake de visserij (cf. art. 2, waarbij onder instandhouding van levende rijkdommen van de volle zee wordt begrepen de gezamenlijke maatregelen die een gedurig optimale opbrengst van de rijkdommen mogelijk maken, teneinde een maximale toevoer van voedingsmiddelen en andere voortbrengselen van de zee te verzekeren). Artikel 61 (3) van het Zeerechtverdrag van 1982 bepaalt dat behoudsmaatregelen erop gericht moeten zijn de populaties van geogste soorten in stand te houden of weer te brengen op het peil dat een gedurig maximale opbrengst oplevert, zoals nader bepaald door de van belang zijnde milieutechnische en economische factoren, met inbegrip van de economische behoeften van gemeenschappen van kust vissers en de bijzondere behoeften van ontwikkelingslanden en met inachtneming van de visserijpatronen, de onderlinge afhankelijkheid van visstapels en algemeen aanvaarde internationale, subregionale, regionale of mondiale minimumnormen. Ook in Agenda 21, Hoofdstuk 17 inzake de visserij in gebieden onder nationale jurisdictie wordt het gebruik van de levende rijkdommen voorzien, op voorwaarde van duurzaamheid, in de zin dat het gebruik de MSY niet overschrijdt. De Overeenkomst van 1995 inzake de "straddling" stocks bepaalt dat de behoudsmaatregelen erop

¹⁰⁷² JOHNSTON, S., *l.c.*, 61-69.

¹⁰⁷³ ROSE, G. en PALEOKRASSIS, G., *l.c.*, 150.

¹⁰⁷⁴ BIRNIE, P. en BOYLE, A., *International Law and the Environment*, 438.

gericht moeten zijn om visstapels te behouden of te herstellen op niveaus die de maximale duurzame opbrengst kunnen voortbrengen (art. 5 (b)).

2.2.4. Behoud omwille van intrinsieke waarde

Naast het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen, gericht op de bruikbaarheid en de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen door de mens, werd in verdragen ook de esthetische waarde van de natuurlijke wereld erkend en zijn in het internationaal recht ook verdragen terug te vinden die het behoud beogen van de natuur en de natuurlijke rijkdommen zonder dat daarom een gebruik of het veiligstellen van een toekomstig gebruik wordt beoogd, maar waarbij de natuur wordt behouden omwille van de intrinsieke waarde ervan voor de natuur of de beschermde soorten zelf.

Vroeger werden dieren ofwel als nuttig en bruikbaar beschouwd voor de mens ofwel als schadelijk. Het is pas recent dat er bezorgdheid ontstond voor de bescherming van dieren als soorten, waardevol voor hun eigen belang, met bijzondere aandacht voor bedreigde soorten en hun habitats. De vraag is of het internationaal recht fauna en flora en ecosystemen enkel beschermt ten voordele van de mens of ook omwille van de intrinsieke waarde van de natuur. Zowel de oudere behoudsverdragen alsook recente verdragen leggen de nadruk op het menselijk gebruik en het belang voor de mens. Anderzijds erkent het internationaal recht de intrinsieke waarde van het natuurlijke milieu en van dieren¹⁰⁷⁵. Vooraf stelt zich echter de vraag wat wordt verstaan onder intrinsieke waarde van de natuur en de natuurlijke rijkdommen. BOWMAN maakt een onderscheid tussen de instrumentele waarde van de natuur, de inherente waarde en de intrinsieke waarde. Bij de instrumentele waarde ligt de waarde in het gebruik dat ervan kan worden gemaakt. Inherente waarde daarentegen is de waarde die een entiteit bezit wegens de waardering voor de entiteit zelf, eerder dan voor de bruikbaarheid ervan. Zowel instrumentele waarde als inherente waarde hangen af van het bestaan van een externe waardegever. Onder intrinsieke waarde wordt begrepen de waarde die entiteiten hebben voor henzelf en van henzelf en veronderstelt geen externe waardegever¹⁰⁷⁶. Voor VERMEERSCH is het hebben van waarde echter altijd afhankelijk van een externe waardegever. In casu gebeurt het toekennen van waarde steeds door de mens aangezien mensen de enige waarderende wezens zijn op aarde. De waarde die ze toekennen aan de natuur kan instrumenteel zijn, wanneer dit als een middel wordt beschouwd om andere doelen te bereiken, of de waarde kan ook intrinsiek zijn, wanneer de waarde rechtstreeks wordt toegekend omwille van bepaalde eigenschappen van het object zelf. Of waarden intrinsiek of instrumenteel zijn, verandert volgens VERMEERSCH niets aan het feit dat zij enkel en alleen door mensen worden toegekend. Volgens VERMEERSCH houdt dit ook het authentieke antropocentrisme in: het authentieke antropocentrisme stelt dat alle waarden, met inbegrip van de intrinsieke waarden, hun bron vinden in het feit dat waarde-erkennende wezens (in casu, de mens) ze toekennen. Indien het antropocentrisme echter wordt geïnterpreteerd als de neiging om slechts een enkele behoefte als intrinsiek te beschouwen en alle andere als instrumenteel, dan beschouwt hij de kritiek op het antropocentrisme als gegrond. Hij waarschuwt dan ook voor een verkeerd begrepen antropocentrisme, waarbij de mens als enige schepper van waarden, de rest rondom hem als waarde-

¹⁰⁷⁵ BIRNIE, P. en BOYLE, A., *International Law and the Environment*, 212-213.

¹⁰⁷⁶ BOWMAN, M., *Id.*, 15-21.

loos beschouwd. De biosfeer is echter voorwaarde voor het leven en welzijn van de mens en heeft dus voor de mens een intrinsieke waarde waarvan deze het voortbestaan moet verzekeren. Tenslotte maakt VERMEERSCH nog een onderscheid tussen milieu-ethiek en dierenethiek, waarbij in dit laatste aan een aantal dieren een zekere mate van waardenbelevens wordt toegeschreven. Onafhankelijk van hun esthetische waarde of van hun nutswaarde worden ze op een bijzondere wijze in de waardering van de mens betrokken, omwille van hun vermogen tot lijden¹⁰⁷⁷. Ook TANGHE ziet als reden waarom we willen dat mensen meer eerbied betonen voor de natuur en er zorgvuldiger mee omspringen, dat we waarde hechten aan het voortbestaan van de mensheid en tegelijk stilaan inzien dat respect voor de natuur - niet voor een natuur "an sich" maar voor een bepaalde vorm(geving) ervan - een mogelijkhedenvoorwaarde is van dat voortbestaan. Als wij waarde hechten aan de natuur, dan gaat het om een voorwaardelijke waarde, terwille van het overleven van de mensheid, niet om een intrinsieke waarde. Ook de zogenaamde intrinsieke waarde is volgens TANGHE nog een kwestie van menselijke waardering en dus noodzakelijk antropocentrisch¹⁰⁷⁸.

In het internationaal recht wordt weliswaar in sommige instrumenten de intrinsieke waarde van de natuur of de natuurlijke rijkdommen benadrukt, maar het is zeer de vraag of deze bepalingen getuigen van een ecocentrisme. In een aantal verdragen is een expliciete verwijzing naar de intrinsieke waarde van natuur of van natuurlijke rijkdommen terug te vinden. Zo wordt in de preambule bij de World Charter for Nature gesteld dat elke vorm van leven uniek is, waarvoor respect is gerechtvaardigd, ongeacht van de waarde ervan voor de mens, en om andere organismen een dergelijke erkenning te geven, moet de mens geleid worden door een morele code van handelen. Alhoewel het eerste deel van deze bepaling erop zou wijzen dat er afstand wordt gedaan van het antropocentrisme (ongeacht de waarde voor de mens) moet de uniciteit van elke levensvorm niettemin een erkenning krijgen van de mens.

In andere instrumenten wordt de term intrinsieke waarde gebruikt, zonder nadere uitleg over de draagwijdte van dit begrip. Naast het toekennen van intrinsieke waarde wordt veelal terzelfdertijd de instrumentele of inherente (zoals esthetische waarde) benadrukt. Zo wordt in het Verdrag van Bern erkend dat de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten een natuurlijk erfgoed vormen van esthetische, wetenschappelijke, culturele, recreatieve, economische en intrinsieke waarde (preambule). In het Protocol van 1991 bij het Antarcticaverdrag zijn de fundamentele uitgangspunten bij het plannen en uitvoeren van alle activiteiten in het gebied waarop het Antarcticaverdrag van toepassing is, de bescherming van het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen alsmede de intrinsieke

¹⁰⁷⁷ Zie: VERMEERSCH, E., De ogen van de panda. Een milieu filosofisch essay, Brugge, Uitgeverij Marc Van de Wiele, in samenwerking met Stichting Leefmilieu, 1988, (72 p.), 58-63. Voor een reactie hierop zie: KRUITHOF, J., 'De waardenproblematiek' in Rimpels in het water. Milieu filosofie tussen vraag en antwoord, BRAECKMAN, J. et al. (Red.), Leuven, Acco, 1994, 15-31.

¹⁰⁷⁸ TANGHE, F., 'Kritische bedenkingen bij "Mens, natuur en recht" in Milieu Rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht, GUTWIRTH, S. (Ed.), Gent, Mys & Breesch, 1994, (33-55), 39. Deze bijdrage is een reactie op de vorige bijdrage van S. Gutwirth, die pleit voor een verandering van de verhouding subject-object in de verhouding van de mens ten opzichte van de natuur en die pleit voor het toekennen van rechts-subjectiviteit aan de natuur (GUTWIRTH, S., 'Mens, natuur en recht. Grondslagentheoretische bedenkingen bij de verhoudingen tussen rechtssubjecten en rechtsobjecten' in Milieu Rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht, GUTWIRTH, S. (Ed.), Gent, Mys & Breesch, 1994, 1-31).

waarde van Antarctica, met inbegrip van de wildernis van Antarctica, de esthetische waarden en de waarde van Antarctica voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek (art. 3).

In het Biodiversiteitsverdrag wordt gewezen op de intrinsieke waarde van de biologische diversiteit: de verdragspartijen zijn zich bewust van de intrinsieke waarde van de biologische diversiteit en van de waarde van de biodiversiteit en de bestanddelen daarvan in ecologisch, genetisch, sociaal, ecologisch, wetenschappelijk, educatief, cultureel, recreatief en esthetisch opzicht (preambule). Volgens BOYLE is er ondanks de verwijzing naar de intrinsieke waarde in het Biodiversiteitsverdrag, toch een duidelijke link naar het menselijk gebruik. Dit wordt gezien als een fundamentele doelstelling voor het behoud, enkel beperkt door de vereiste van duurzaamheid en de nood van toekomstige generaties. Het Verdrag staat in dit opzicht dichter bij de visserijverdragen, waarbij de doelstelling duurzaam gebruik is, dan bijvoorbeeld bij het Protocol van 1991 bij het Antarctica-Verdrag of het moratorium op de walvisvangst door de IWC. Deze laatste zijn voorbeelden van het "preservationist" concept binnen het natuurbehoud, niet gericht op menselijk gebruik¹⁰⁷⁹.

Bij veel natuurbeschermingsverdragen is er geen sprake van intrinsieke waarde, maar wordt het behoud van de natuur of van de natuurlijke rijkdommen beoogd, omwille van de waarde ervan vanuit bijvoorbeeld esthetisch of wetenschappelijk oogpunt of nog, meer recent, omwille van de ecologische waarde. Hieruit blijkt een duidelijke erkenning van de waarde van de natuur in het belang van de mens. Dit komt duidelijk tot uiting in de World Conservation Strategy, waarin wordt gesteld dat het behoud, net zoals ontwikkeling voor de mens is; terwijl ontwikkeling erop is gericht om menselijke doeleinden te bereiken door het gebruik van de biosfeer, is behoud erop gericht om menselijke doeleinden te bereiken door te verzekeren dat een dergelijk gebruik kan voortduren. De bezorgdheid van het natuurbehoud voor het onderhoud en duurzaamheid is een rationeel antwoord op het karakter van levende rijkdommen (hernieuwbaarheid en vernietigbaarheid) en is tevens een ethisch imperatief, uitgedrukt in het geloof dat "*we have not inherited the earth from our parents, we have borrowed it from our children*" (punt I, 5).

In het Verdrag van Bonn wordt erkend dat wilde dieren in hun geweldige vormenrijkdom waarin zij voorkomen een onvervangbaar bestanddeel zijn van de natuurlijke systemen van de aarde die voor het welzijn van de mens behouden dienen te worden. Voorts zijn de verdragsluitende partijen zich bewust van de steeds toenemende betekenis van wilde dieren voor ons leefmilieu en vanuit ecologisch, genetisch, wetenschappelijk, esthetisch, recreatief, cultureel, educatief, sociaal en economisch oogpunt (preambule).

Ook in andere verdragen komen gelijkaardige bepalingen voor: zo wordt in het CITES-Verdrag de steeds toenemende waarde erkend van in het wild levende dier- en plantensoorten, uit een esthetisch, wetenschappelijk, cultureel, recreatief en economisch oogpunt (preambule). In het Ramsar-Verdrag worden watergebieden gezien als een natuurlijk bezit vormend, van grote

¹⁰⁷⁹ Zie: BOYLE, A., 'The Rio-Convention on Biological Diversity' in International Law and the Conservation of Biological Diversity, BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), Londen, Kluwer Law International, 1996, (33-49), 39-40; BOYLE, A., 'The Convention on Biological Diversity' in The Environment after Rio. International Law and Economics, CAMPIGLIO, L., PINESCHI, L., SINISCALCO, D. en TREVES, T. (Eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, (111-127), 116-118.

economische, culturele, wetenschappelijke en recreatieve waarde (preambule). In het Wereld-erfgoedverdrag wordt onder natuurlijk erfgoed begrepen de door de natuur gevormde monumenten bestaande uit fysische en biologische formaties of groepen daarvan die uit esthetisch of wetenschappelijk oogpunt van uitzonderlijke waarde zijn; of geologische en fysiografische formaties en strikt begrensde zones, de habitat vormende van bedreigde dier- en plantensoorten die uit het oogpunt van wetenschap of natuurbehoud van uitzonderlijke universele waarde zijn; strikt begrensde natuurlijke streken of zones die uit een oogpunt van wetenschap, natuurbehoud of natuurlijke schoonheid van uitzonderlijke natuurlijke waarde zijn (art. 2). In het Afrikaans Verdrag inzake natuurbehoud wordt het belang van natuurlijke rijkdommen gezien vanuit economisch, voedings-, wetenschappelijk, opvoedings-, cultureel en esthetisch oogpunt (preambule). In het Asean-Verdrag wordt het belang van de natuurlijke rijkdommen erkend vanuit wetenschappelijk, cultureel, sociaal en economisch oogpunt (preambule).

Het toekennen van een intrinsieke waarde aan de natuur getuigt in het internationaal recht dus veeleer van een ruimere antropocentrische visie, waarbij veeleer dan een loutere gebruiksfunctie en het behoud van de natuur met het oog op exploitatie, het belang van de relaties tussen mens en de natuur wordt benadrukt en waarbij meer recent ook de nadruk komt te liggen op een holistische benadering waarin het milieu als een geheel wordt gezien en er bijzondere aandacht is voor de interacties tussen de diverse elementen binnen ecosystemen¹⁰⁸⁰.

HOHMANN benadert dit als volgt: de ecologische benadering in het natuurbehoud heeft het bewustzijn geïncorporeerd dat de natuur moet worden behouden voor haar eigen belang. De nauwe antropocentrische benadering waarbij de natuur wordt behouden enkel en alleen voor de belangen van de mens garandeert echter niet het voortbestaan van ecosystemen. Dit houdt echter voor HOHMANN geen pleidooi in voor een ecocentrische benadering, waaronder hij verstaat dat planten en dieren over wettelijke rechten beschikken. HOHMANN vermeldt een tussencategorie, een hervormde of bredere antropocentrische benadering waarbij wordt erkend dat de natuur een intrinsieke waarde heeft en moet worden beschermd voor de natuur zelf, zonder daarom gelijktijdig wettelijke rechten aan dieren en planten toe te kennen. De ecologische verrijking in het milieurecht in de zin van deze hervormde benadering houdt ermee rekening dat de mens afhankelijk is van natuurlijke rijkdommen en een integraal deel vormt van het ecosysteem, en dat het behoud van rijkdommen en een ecologisch gebaseerde bescherming van het milieu voor zijn eigen voordeel is. In plaats van te spreken over de bescherming van de natuur voor zijn eigen belang, kan er worden gesproken over de bescherming van de natuur op basis van ecologische relaties. Biotopen worden beschermd met het oog op hun behoud en de natuurlijke rijkdommen die ervan afhangen. HOHMANN onderscheidt in het milieurecht twee verschillende standpunten: de traditionele benadering waarbij het milieu als doelstelling heeft de bescherming van mensen en economische belangen en de moderne rijkdommen-economische en ecologische benadering waarbij naast het beschermen van de gezondheid en economische belangen ook de bescherming van het milieu voor het milieu zelf van belang is, met als

¹⁰⁸⁰ Zie ook: MACDONALD, J.M., 'Appreciating the Precautionary Principle as an Ethical Evolution in Ocean Management', *ODIL*, 1995/3, (255-286), 260.

doel het duurzaam gebruik en het optimale rijkdommenbeheer¹⁰⁸¹.

2.2.5. De verplichting tot samenwerking bij het behoud van de natuur

De verplichting tot het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen in het internationaal recht houdt veelal een verplichting in tot samenwerking tussen staten voor het bereiken van de behoudsdoelstellingen (zie ook *supra*). De verplichting om samen te werken met andere staten in het vaststellen van behoudsmaatregelen kan volgens FLOIT dan ook als een regel van gewoonterechtelijk internationaal recht worden beschouwd¹⁰⁸².

Deze verplichting is bijvoorbeeld terug te vinden in verdragsteksten en verklaringen zoals bijvoorbeeld in het World Charter for Nature (par. 21 (a) omvat de verplichting tot samenwerking in de taak om de natuur te behouden). Principe 7 van de Rio-Declaratie omvat de verplichting om samen te werken voor het behoud, het beschermen en het herstellen van de gezondheid en de integriteit van het ecosysteem aarde.

In eigenlijke verdragsteksten is de verplichting tot samenwerking voor het natuurbehoud echter veelal zwak uitgedrukt (bv. behoudsmaatregelen worden afzonderlijk genomen of in samenwerking met andere staten, staten werken samen indien dit wenselijk is, enz.).

In het Verdrag van Bonn (art. II (1)) wordt bepaald dat de verdragspartijen afzonderlijk of in onderlinge samenwerking de noodzakelijke maatregelen dienen te nemen voor het behoud van de trekkende soorten en hun leefomgeving. In het CITES-Verdrag wordt het wezenlijk belang van de internationale samenwerking bij de bescherming van bepaalde in het wild levende dieren en plantensoorten tegen overmatige exploitatie tengevolge van de internationale handel, erkend in de preambule bij het Verdrag. De plicht tot samenwerking bij het behoud van de natuur komt ook voor in regionale verdragen zoals bijvoorbeeld het Verdrag van Bern, dat tot doel heeft te zorgen voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en hun leefmilieus, met name die soorten en leefmilieus voor de instandhouding waarvan de samenwerking van verschillende staten is vereist en een zodanige samenwerking te bevorderen (art. 1 (1)). Artikel 11 bevat expliciet de verplichting tot samenwerking van de verdragspartijen, telkens wanneer dit wenselijk is en wanneer deze samenwerking de doeltreffendheid van de maatregelen genomen krachtens het Verdrag zou kunnen verhogen. Artikel 16 van het Afrikaans Verdrag inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen voorziet een interstatelijke samenwerking telkens wanneer een dergelijke samenwerking nodig is teneinde de bepalingen van het Verdrag uit te voeren en wanneer door een nationale maatregel de natuurlijke rijkdommen van een andere staat waarschijnlijk zouden worden aangetast. Artikel 1 van het Asean-Verdrag bevat eveneens een verplichting tot samenwerking bij het natuurbehoud, voor zover nodig en gepast. De artikelen 18 tot en met 20 bevatten uitgebreidere bepalingen inzake internationale samenwerking.

Een duidelijke verplichting tot samenwerking komt voor in artikel 6 van het Protocol van 1991

¹⁰⁸¹ HOHMANN, H., Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, 377 p., 2-5.

¹⁰⁸² FLOIT, C., lc., 314.

betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica¹⁰⁸³, dat bepaalt dat de partijen samenwerken bij het plannen en uitvoeren van activiteiten in het gebied waarop het Verdrag van Antarctica van toepassing is.

De verplichting tot samenwerking bij het behoud van de rijkdommen van de volle zee¹⁰⁸⁴, werd reeds vastgelegd in artikel 1 (2) van het Verdrag van Genève van 1958 (VVLV), waarin op alle staten de plicht rust om zelf of in samenwerking met andere staten die maatregelen te treffen die nodig zijn voor de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee. Ook artikel 118 van het Zeerechtverdrag van 1982 bevat de verplichting voor staten om samen te werken bij het behoud en het beheer van levende rijkdommen in de gebieden van de volle zee. Staten die dezelfde levende rijkdommen of verschillende levende rijkdommen in hetzelfde gebied exploiteren, dienen onderhandelingen aan te knopen teneinde de noodzakelijke maatregelen te nemen voor het behoud van de betrokken rijkdommen. Ook voor visstapels die voorkomen in de exclusieve economische zones van twee of meer kuststaten pogen de staten tot overeenstemming te komen omtrent de nodige maatregelen voor de coördinatie en het waarborgen van het behoud en de ontwikkeling van dergelijke stapels (art. 63 (1) Zeerechtverdrag). Voor de visstapels die zowel in de EEZ als in de volle zee voorkomen, trachten staten tot overeenstemming te komen over de nodige maatregelen voor het behoud ervan (art. 63 (2)). Een verplichting tot samenwerking bestaat voor de over grote afstand trekkende soorten (art. 64) evenals voor het behoud van zeezoogdieren (art. 65 en art. 120 Zeerechtverdrag). Teneinde uitvoering te geven aan deze bepalingen werd de Overeenkomst van 1995 inzake de "straddling" stocks en de trekkende soorten gesloten, waarin in deel III de mechanismen voor internationale samenwerking inzake de "straddling" en de trekkende soorten worden bepaald (artt. 8-16, waarin in art. 8 (1) een verplichting tot samenwerking inzake "straddling" stocks en over grote afstand migrerende soorten wordt voorzien).

Ook recenter in de Drijfnetresolutie van de Verenigde Naties¹⁰⁸⁵ wordt de verplichting van de internationale gemeenschap benadrukt om globaal en regionaal samen te werken inzake het behoud en het beheer van de levende rijkdommen van de volle zee en om de maatregelen te nemen die nodig zijn om de levende rijkdommen van de volle zee te behouden (preambule)¹⁰⁸⁶.

¹⁰⁸³ Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, Madrid, 4 oktober 1991. Tekst Verdrag in: BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basis Documents on International Law and the Environment, 468. Nederlandse tekst in: B.S., 25 november 1994.

¹⁰⁸⁴ Zie hierover: BURKE, W., The New International Law of Fisheries. UNCLOS 1982 and Beyond, Oxford, Clarendon Press, 1994, (382 p.), 100 e.v.

¹⁰⁸⁵ Resolutie 44/225 van de Algemene Vergadering van 22 december 1989, 'Large-Scale Pelagic Driftnet Fishing and its Impact on the Living Marine Resources of the World's Oceans and Seas'. Tekst Resolutie in: ILM, 1990, 1555. Bevestigd door de Resoluties 45/197 van 1990 en 46/215 van 20 december 1991 (Tekst in: ILM, 1992, 241.) Deze laatste resolutie roept op tot een globaal moratorium voor alle grootschalige drijfnetvisserijen op de volle zee tegen 31 december 1992.

¹⁰⁸⁶ Over de Resoluties inzake het verbod op drijfnetten, zie: CARR, J. en GIANNI, M., 'High Seas Fisheries, Large-Scale Drift Nets, and the Law of the Sea' in Freedom for the Seas in the 21st Century, VAN DYKE, J., ZAELKE, D. en HEWISON, G. (Eds.), Washington D.C., Island Press, 272-291.

2.2.6. Het concept van duurzame ontwikkeling in het natuurbehoud

In het Verdrag inzake biologische diversiteit wordt duidelijk de nadruk gelegd op de gebruiksfunctie van de bestanddelen van de biologische diversiteit (cf. doelstelling van het duurzaam gebruik in art. 1). De verplichting tot het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen met het oog op het gebruik ervan door de mens, komt eveneens tot uiting in het concept van "duurzame ontwikkeling". In 1987 wordt door de Wereldcommissie voor Leefmilieu en Ontwikkeling (World Commission on Environment and Development) in het rapport *Our Common Future* (het zogenaamde Brundlandt-rapport¹⁰⁸⁷) gewezen op de nood aan duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling wordt gedefinieerd als de ontwikkeling die tegemoet komt aan de noden van het heden, zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien, in het gedrang te brengen. Het belang van duurzame ontwikkeling wordt mondiaal erkend door de Rio-Declaratie van 1992. Ook in verdragen is sprake van duurzame ontwikkeling zoals in de Internationale Tropisch Hout-Overeenkomst van 1994¹⁰⁸⁸ (cf. art. 1 (c)) en in de preambule bij het Verdrag inzake de oprichting van de Europese Economische Ruimte¹⁰⁸⁹ ("*de verdragspartijen zijn vastbesloten de kwaliteit van het milieu te behouden, te beschermen en te verbeteren en zorg te dragen voor een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, met name op basis van het beginsel van duurzame ontwikkeling en preventief handelen*").

In het concept van duurzame ontwikkeling is de economische ontwikkeling afhankelijk van de voortdurende leefbaarheid van natuurlijke systemen en de beschikbaarheid van consumeerbare natuurlijke rijkdommen. Deze vorm van bruikbaarheid is veel breder dan de eerste utilitaire concepten inzake natuurbehoud¹⁰⁹⁰.

De rol van het (internationaal) recht om het concept van duurzame ontwikkeling te verwezenlijken, is belangrijk voor het reguleren van het gebruik van de natuurlijke rijkdommen. Nieuwe concepten ontwikkelen zich zoals bijvoorbeeld de rechten van toekomstige generaties, billijk gebruik, het voorzorgsbeginsel¹⁰⁹¹. Volgens VANDER ZWAAG is de term duurzame ontwikkeling reeds gebruikt als principe, als ideaal, als concept. Verschillende principes zijn ontstaan onder het concept van duurzame ontwikkeling, zoals bijvoorbeeld het principe van integratie, het voorzorgsbeginsel, de vervuiler betaalt, intergenerationele billijkheid en publieke participatie¹⁰⁹². Volgens BOYLE en BIRNIE kan het concept van duurzame ontwikkeling nog niet

¹⁰⁸⁷ WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987, 400 p.

¹⁰⁸⁸ Internationale Tropisch Hout Overeenkomst, Genève, 26 januari 1994. Tekst Verdrag in: BIRNIE, P. en BOYLE, A., *Basis Documents on International Law and the Environment*, 556.

¹⁰⁸⁹ Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, Porto, 2 mei 1992. Tekst Verdrag in: *B.S.*, 7 februari 1994.

¹⁰⁹⁰ BOWMAN, M., *Id.*, 17.

¹⁰⁹¹ BIRNIE, P. en BOYLE, A., *International Law and the Environment*, 4-5.

¹⁰⁹² VANDER ZWAAG, D., *Canada and Marine Environmental Protection. Charting a Legal Course Towards Sustainable Development*, Londen, Kluwer Law International, 1995, 5-8.

worden beschouwd als zijnde een norm van internationaal recht, maar het is wel een notie waarrond wettelijke belangrijke verwachtingen inzake milieuedragingen zich beginnen te kristalliseren, en wat kan evolueren tot een dwingende norm van internationaal recht (*jus cogens*)¹⁰⁹³. Een probleem blijft evenwel de invulling van de inhoud van het concept¹⁰⁹⁴.

2.2.7. Intergenerationele rechten

Het concept van duurzame ontwikkeling is in veel gevallen een uiting van de bezorgdheid voor de belangen van de toekomstige generaties. Deze bezorgdheid komt echter reeds veel vroeger tot uiting in het internationaal recht, nog voor het concept van duurzame ontwikkeling als concept op zich werd ontwikkeld. Het Walvisvaartverdrag van 1946 bijvoorbeeld spreekt over het belang van de naties in het vrijwaren van de walvisstocks voor toekomstige generaties. In de Verklaring van Stockholm ligt ook het generationele aspect in de verantwoordelijkheid voor het milieu en de natuurlijke rijkdommen. Zo wordt in principe 1 gewezen op de verantwoordelijkheid van de mens voor het beschermen en verbeteren van het milieu voor huidige en toekomstige generaties. Principe 2 bevat de verplichting tot de bescherming van de natuurlijke rijkdommen ten voordele van huidige en toekomstige generaties. In principe 3 van de Rio-Declaratie is sprake van de noden aan ontwikkeling en milieunoden van huidige en toekomstige generaties. In het World Charter for Nature wordt bepaald dat de mens kennis moet vergaren voor het behouden en vergroten van zijn vermogen om natuurlijke rijkdommen te gebruiken op een manier die het behoud van soorten en ecosystemen ten voordele van huidige en toekomstige generaties verzekert. De bezorgdheid voor de toekomstige generaties is ook terug te vinden in het Verdrag inzake de Klimaatwijziging waarbij in artikel 3 (1) aan de partijen de verplichting wordt opgelegd om het klimaatstelsel te beschermen ten behoeve van huidige en toekomstige generaties. In de preambule bij het Biodiversiteitsverdrag zijn de verdragspartijen vastbesloten de biologische diversiteit te behouden en duurzaam te gebruiken ten behoeve van huidige en toekomstige generaties. De bezorgdheid voor de belangen van de toekomstige generaties ligt ook vervat in het concept van het gemeenschappelijk erfgoed van de wereld (cf. art. 4 Werelderfgoedverdrag). In de preambule bij het Cites-Verdrag wordt erkend dat de in het wild levende dier- en plantensoorten door hun schoonheid en verscheidenheid een onvervangbaar onderdeel vormen van de natuurlijke stelsels, dat moet worden beschermd ten

¹⁰⁹³ Volgens SANDS wijst de statenpraktijk erop dat het concept van duurzaamheid zoals het gebruikt is in het Brundlandt-rapport een kenmerk uitmaakt van de internationale relaties sinds op zijn minst 1893, wanneer de Verenigde Staten rechten inroepen voor het wettig gebruik van zeehonden en de bescherming ervan tegen overexploitatie (in de Behring Sea Fur Seals arbitrage). Sindsdien heeft de statenpraktijk, in verdragen en andere instrumenten, het concept van duurzame ontwikkeling ondersteund en het principe dat staten verantwoordelijk zijn voor het verzekeren van een duurzaam gebruik van de natuurlijke rijkdommen. Als onderdeel van dit concept zijn er verschillende beginselen, waaronder het principe van de intergenerationele billijkheid, het principe van duurzaam gebruik, het principe van billijk gebruik. SANDS besluit dat in de mate dat het internationaal recht een principe van duurzame ontwikkeling erkent, de term moet worden gezien in de context van de historische evolutie als weerspiegeling van een aantal verbintenissen en verplichtingen. Deze zijn ondermeer de erkenning van de nood om de behoeften van de huidige en toekomstige generaties in overweging te nemen, het aanvaarden van beperkingen inzake gebruik en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen, de rol van billijke principes in het toekennen van rechten en verplichtingen en de noodzaak om alle aspecten van milieu en ontwikkeling te integreren SANDS, P., 'International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles' in *Sustainable Development and International Law*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1995, (53-66), 62.

¹⁰⁹⁴ BIRNIE, P. en BOYLE, A., *International Law and the Environment*, 5.

behoefte van huidige en toekomstige generaties. Ook in de preambule bij het Asean-Verdrag wordt het belang van de natuurlijke rijkdommen erkend voor huidige en toekomstige generaties.

De bezorgdheid voor de belangen van toekomstige generaties heeft aanleiding gegeven tot het ontwikkelen van de "*theorie van de intergenerationele billijkheid*" ("*intergenerational equity*"). Deze theorie werd ontwikkeld om de optimale basis uit te leggen voor de relatie tussen een generatie en de volgende. Deze theorie werd grondig uitgewerkt door E. B. WEISS¹⁰⁹⁵. Volgens WEISS wordt de theorie gesitueerd in de context van het fair zijn tussen alle generaties. De theorie van de intergenerationele billijkheid richt zich op de inherente relatie die iedere generatie heeft ten opzichte van de andere generaties in het verleden en in de toekomst in het gebruik van het gezamenlijke erfgoed van de natuurlijke en culturele rijkdommen van de planeet. De bezorgdheid voor toekomstige generaties is terug te vinden in een aantal instrumenten in het internationaal recht (tijdsdimensie in het internationaal recht).

Teneinde rechtvaardigheid tussen generaties te verkrijgen zoals vooropgezet door de theorie van de intergenerationele billijkheid, is het belangrijk om een aantal principes van intergenerationele billijkheid te erkennen die als basis dienen voor de intergenerationele rechten en plichten. WEISS stelt drie basisprincipes voor van intergenerationele billijkheid: het behoud van opties, het behoud van kwaliteit en het behoud van toegang. Het behoud van opties betekent dat van elke generatie zou moeten vereist zijn de diversiteit van de natuurlijke en culturele rijkdommen te behouden zodat het niet onrechtmatig ("unduly") de opties voor de toekomstige generaties beperkt in het oplossen van hun problemen en hun waarden. Elke generatie heeft het recht op diversiteit, vergelijkbaar met die van de vorige generaties. Het behoud van de kwaliteit houdt in dat van elke generatie zou moeten vereist zijn de kwaliteit van de planeet te behouden, zodat ze kan worden overgedragen in geen slechtere toestand dan waarin de huidige generatie ze heeft ontvangen. Elke generatie heeft het recht op een kwaliteit van de planeet, vergelijkbaar met die van de vorige generaties. Het behoud van de toegang betekent dat elke generatie zijn leden zou moeten voorzien van billijke rechten van toegang tot de erfenis van de vorige generaties en dat deze toegang moet worden behouden voor toekomstige generaties.

Volgens WEISS kunnen deze principes worden gezien als de implementatie van de oproep tot duurzame ontwikkeling zoals verwoord door de Wereld Commissie inzake Milieu en Ontwikkeling (WCED).

De principes van intergenerationele billijkheid vormen de basis van een aantal planetaire rechten en verplichtingen. Bij de verplichtingen inzake gebruik onderscheidt zij ondermeer de verplichting voor het behoud van de rijkdommen, en de verplichting om een billijk gebruik te verzekeren. Bij de verplichting tot het behoud van de rijkdommen zoals fauna en flora, bodem en water, is de essentie van de planetaire verplichting om deze te ontwikkelen en te gebruiken op een duurzame basis. Voor sommige soorten betekent dit dat zij een stringente bescherming vereisen. Voor de meeste soorten houdt dit in dat ze kunnen worden ontwikkeld en gebruikt

¹⁰⁹⁵ Zie hierover: WEISS, E.B., In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity, Tokyo, The United Nations University, 1989, 385 p.; WEISS, E.B., 'Intergenerational equity: A legal framework for global environmental change' in Environmental change and international law: New challenges and dimensions, WEISS, E.B. (Ed.), Tokyo, United Nations University Press, 1992, 385-412.

ten voordele van huidige generaties, op een manier in overeenstemming met hun hernieuwing en de beschikbaarheid voor toekomstige generaties. De verplichting tot behoud is terug te vinden in een aantal verdragen zoals Ramsar, Cites, Bonn, het Walvisvaartverdrag, die verschillende graden van verplichtingen om de rijkdommen te behouden, bevatten. De verplichting om billijk gebruik te verzekeren, is gebaseerd op de gezamenlijke en gedeelde rechten van alle generaties om de natuurlijke en culturele rijkdommen van de planeet te gebruiken.

De theorie van de intergenerationele billijkheid vereist van iedere generatie om het natuurlijk en cultureel erfgoed zo te gebruiken en te ontwikkelen dat het naar de volgende generaties kan worden overgedragen in geen slechtere toestand dan het was ontvangen. De theorie geeft echter geen antwoord op de vraag hoe het milieu moet worden gewaardeerd om uit te maken of toekomstige generaties er slechter aan toe zullen zijn. Het geeft evenmin een antwoord op de vraag naar de toewijzing van de rijkdommen binnen elke generatie. Volgens E. B. WEISS is de theorie van de intergenerationele billijkheid reeds een deel van het internationaal recht. Volgens BOYLE en BIRNIE zullen de toekomstige generaties een voordeel halen uit deze instrumenten in de mate dat deze regimes succesvol zijn. De praktijk wijst daar echter niet op. Deze auteurs stellen zich dan ook vragen bij de mate van verplichting van deze theorie¹⁰⁹⁶. Volgens VANDER ZWAAG lijkt, alhoewel er een algemeen gevoel bestaat dat de belangen van de toekomstige generaties moeten in aanmerking komen bij het maken van huidige beleidskeuzes, het principe van de intergenerationele billijkheid moeilijk wegens het gebrek aan kennis van de toekomstige behoeften, maar ook van beperkte theoretische beschouwingen, het niveau van abstractie en de problemen van hoe dit principe in de praktijk kan worden geïmplementeerd¹⁰⁹⁷.

2.2.8. Voorzorgsbeginsel bij het behoud van de natuur

De toepassing van het concept van de "maximale duurzame opbrengst" bij het gebruik van natuurlijke rijkdommen heeft de overexploitatie van de levende mariene rijkdommen niet kunnen tegenhouden. Recent werd dan ook een ander concept ingevoerd inzake het gebruik van de levende rijkdommen, met name de toepassing van het "*voorzorgsbeginsel*". Het voorzorgsbeginsel bij de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen wordt toegepast in de Overeenkomst inzake de "straddling" stocks van 1995. Het toepassen van het voorzorgsbeginsel bij het behoud van "straddling" stocks wordt als algemeen beginsel vastgelegd in artikel 5 en verder uitgewerkt in artikel 6.

Het voorzorgsbeginsel inzake de exploitatie van levende rijkdommen, zoals dit recent tot uiting komt in het internationaal recht, verschilt in inhoud en draagwijdte van het voorzorgsbeginsel zoals dit wordt gebruikt bij verontreiniging (cf. *supra*), waarbij de nadruk ligt op de verandering in bewijslast. Bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij het beheer van levende rijkdommen doet dit veeleer dienst als een regulerend mechanisme. MACDONALD¹⁰⁹⁸ maakt hierin een onderscheid tussen het voorzorgsbeginsel als principe, en het voorzorgsbeginsel als

¹⁰⁹⁶ BIRNIE, P. en BOYLE, A., *International Law and the Environment*, 212.

¹⁰⁹⁷ VANDER ZWAAG, D., *o.c.*, 31-35.

¹⁰⁹⁸ MACDONALD, J.M., *l.c.*, 255-286.

een meer flexibele benadering bij het visserijbeheer. Volgens MACDONALD is het ontwikkelen van een voorzorgsbeginsel bij het visserijbeheer te situeren in een gewijzigd paradigma dat is veranderd van een paradigma van maximale duurzame opbrengst (MSY) naar een nieuw paradigma van duurzame ontwikkeling. De toepassing van het voorzorgsbeginsel als hard principe is in het algemeen minder gepast. Tot dusver werd dit toegepast in het moratorium op de walvisvangst ingesteld door de Internationale Walvisvangst Commissie en de UN-Drijfnettenresolutie. Deze aanpak kan slechts nuttig zijn in het geval van een zeer hoog risico, maar de toepassing ervan in het dagelijkse visserijbeheer zou het principe zelf snel in diskrediet brengen. Een meer soepele benadering van het beginsel in visserijbeheer is dus aangewezen, waarbij de exploitatieactiviteiten kunnen worden voortgezet, samen met de flexibiliteit om stringente verbodsbepalingen of het terugschroeven van activiteiten in te lassen als een bepaalde drempel is bereikt. De traditionele drempel die werd gebruikt is, zoals gezien, de MSY. De MSY houdt over het algemeen echter weinig rekening met ecosysteemvariabelen. In de Overeenkomst inzake de "straddling" stocks van 1995 wordt de drempel van de MSY nog gehouden, maar is in tegenstelling tot vroegere instrumenten geen streefdrempel bij het beheer van visstocks, maar veeleer een minimumdrempel. De drempels inzake het beheer van visstocks worden in de Overeenkomst gevormd door de referentiepunten, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen limiet-referentiepunten ("*limit reference points*") en doel-referentiepunten ("*target reference points*"). De limiet-referentiepunten bepalen grenzen die bedoeld zijn om het oogsten te beperken binnen veilige biologische beperkingen waarin de stocks de maximale duurzame opbrengst kunnen voortbrengen. De doel-referentiepunten zijn bedoeld om beheersdoelstellingen te bereiken. De mortaliteitscoëfficiënt bij vis die de maximale duurzame opbrengst oplevert, moet worden beschouwd als een minimum standaard voor limiet-referentiepunten. Voor visstapels die niet overbevist zijn, moeten visserijbeheersplannen verzekeren dat de mortaliteit niet die overtreft die overeenstemt met de MSY en dat de biomassa niet beneden een vooropgestelde drempel valt. Voor overbeviste visstapels, wordt de biomassa die normaal de MSY zou opbrengen, gebruikt als hersteldoeleinde (art. 6 en Bijlage II).

Een andere toepassing van het voorzorgsbeginsel bij het beheer van mariene levende rijkdommen is terug te vinden bij de IWC. Op de 44ste vergadering van de Internationale Walvisvaartcommissie in 1992 werd het "*Catch Limit Algorithm*" (CLA) aanvaard als het centrale kenmerk van het voorgestelde herziene walvisbeheersschema. De CLA is een mathematische formule, ontwikkeld om rekening te houden met alle variabelen, met inbegrip van het gebrek aan betrouwbare informatie inzake populatiegrootte en voor het bepalen van vangstlimieten. Dit betekent een gedeeltelijke implementatie van het voorzorgsbeginsel in het walvisbeheer¹⁰⁹⁹.

2.3. Besluit

In het internationaal recht inzake het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen kan in eerste instantie een aantal principes worden teruggevonden inzake de wettelijke status van de levende rijkdommen, waarbij de soevereiniteit over de rijkdommen onder nationale soevereiniteit kan worden beschouwd als een algemeen aanvaard principe. Voor de rijkdommen die niet vallen onder de nationale jurisdictie, maar die behoren tot de gezamenlijke rijkdommen zoals de rijkdommen van de volle zee is er in principe vrijheid van toegang tot die rijkdommen. Wel bestaat de gewoonterechtelijke verplichting tot samenwerking voor het beheer van die

¹⁰⁹⁹ ROSE, G. en PALEOKRASSIS, G., *l.c.*, 159.

rijkdommen en voor het behoud van deze rijkdommen.

Alhoewel er een gewoonterechtelijke verplichting is voor het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen, is de invulling van dit begrip minder duidelijk. Het behoud is veelal gericht op menselijk gebruik waarbij concepten zijn ontstaan zoals duurzaam en redelijk gebruik. De nadruk ligt hierbij op het gebruik van de natuurlijke rijkdommen ten voordele van de mens. Hierbij wordt soms ook het voordeel van toekomstige generaties beoogd (cf. theorie van de intergenerationele billijkheid). Het concept van duurzame ontwikkeling zet nog een stap verder door milieubescherming te koppelen aan economische ontwikkeling. Ook voor dit concept geldt dat op dit moment de concrete invulling van dit begrip in het internationaal recht nog zeer onduidelijk is. Tot dusver is de meest concrete maatstaf voor het behoud van de levende rijkdommen, het concept van de maximale duurzame opbrengst. Naast het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen omwille van de instrumentele waarde ervan, wordt de natuur ook beschermd omwille van de inherente (zoals esthetische) waarde die eraan wordt toegekend. Het beschermen van de natuur of soorten omwille van hun intrinsieke waarde voor de natuur of deze soorten zelf is ook terug te vinden in een aantal verdragen, waarbij de bescherming wordt beoogd zonder dat daarom een onmiddellijke gebruikswaarde voor de mens hieraan kan worden vastgekoppeld. Alhoewel er over de betekenis van het begrip intrinsieke waarde en het al dan niet antropocentrisch karakter ervan verschillende meningen zijn, is het internationaal recht inzake natuurbehoud tot dusver antropocentrisch, in de zin dat de behoudsmaatregelen worden genomen omwille van het nut ervan voor de mens. Daarbij is dit nut echter niet beperkt tot een loutere gebruiksfunctie, maar wordt meer en meer uitgegaan van een holistische benadering, waarbij het behoud van de biosfeer als belangrijk wordt gezien als voorwaarde voor het voortbestaan van de mens.

**DEEL II: DIVERSE GEBRUIKSFUNCTIES EN FACETTEN VAN DE NOORDZEE
EN KUSTZONE: INTERNATIONAAL EN NATIONAAL BELEID**

DEEL II: DIVERSE GEBRUIKSFUNCTIES EN FACETTEN VAN DE NOORDZEE EN KUSTZONE: INTERNATIONAAL EN NATIONAAL BELEID

HOOFDSTUK 1. OVERZICHT VAN DE DIVERSE GEBRUIKSFUNCTIES EN FACETTEN VAN DE NOORDZEE DOOR BELGIË EN ONDERLINGE RELATIES

1. Inleiding

In het tweede deel van dit rapport worden de gebruiksfuncties in de Noordzee door België en het Belgische Noordzeebeleid onderzocht in relatie tot het internationale beleid. Omwille van praktische redenen wordt uitgegaan van een thematische benadering, waarbij de diverse gebruiksfuncties en facetten worden onderzocht. Verder in dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de voor België belangrijke gebruiksfuncties en facetten inzake Noordzee en kustzone, evenals van de onderlinge relaties tussen deze functies. In de daarna volgende hoofdstukken worden de belangrijkste gebruiksfuncties verder onderzocht. Per functie of facet worden volgende aspecten behandeld: een omschrijving van de gebruiksfunctie door België; de internationale reglementering met betrekking tot de functie; de nationale regelgeving en het door België gevoerde beleid ten aanzien van de functie; de eventuele knelpunten en tenslotte eventuele beleidsvoorstellen.

Teneinde het mogelijk te maken eventuele beleidsopties inzake de bescherming van de Noordzee voor te stellen, is het niet alleen noodzakelijk het huidige nationaal en internationaal-rechtelijk kader te onderzoeken, maar is het tevens van belang de economische, sociale en ecologische belangen te identificeren. Deze identificatie moet gebeuren aan de hand van een inventaris van de gebruiksfuncties van de Noordzee. Deze gebruiksfuncties zijn velerlei en omvatten ondermeer scheepvaart, visserij, inbreng van stoffen in het Noordzeemilieu (dumpen van baggerslib, verontreiniging afkomstig van het vasteland, enz.) en tevens andere gebruiksfuncties zoals militaire oefeningen, toerisme (water- en strandrecreatie). Teneinde de ecologische belangen te kunnen identificeren dienen tevens de natuurwaarden, de natuurgebieden en de aanwezige fauna en flora, te worden omschreven.

Aangezien het onderzoek zich richt naar het Belgisch beleid, zal in de eerste plaats aandacht worden besteed aan het Belgische gedeelte van de Noordzee. Dit omvat de interne wateren (met inbegrip van de havens), de Belgische territoriale zee, het Belgisch continentaal plat, de Belgische visserijzone en, indien deze nog zou worden ingesteld door België, de Belgische EEZ (exclusieve economische zone)¹¹⁰⁰. Naast de gebruiksfuncties in het Belgische gedeelte van de Noordzee, zal ook aandacht worden besteed aan het uitoefenen van gebruiksfuncties door België, buiten de genoemde zone, zoals bijvoorbeeld visserij in de gebieden waar Belgische vissers mogen vissen op basis van EEG-reglementering.

Het gebruik van de zee en de natuurlijke rijkdommen ervan, wordt geregeld binnen het kader

¹¹⁰⁰ Deze verschillende bestuurlijk/juridische zones werden omschreven in deel I, hoofdstuk 4.

van het internationaal zeerecht. Ook een groot deel van de milieureglementeringen is tot stand gekomen binnen een internationaal kader. Dit hoeft geen verwondering te wekken gezien het intrinsiek grensoverschrijdend karakter van milieuverontreiniging. Dit grensoverschrijdend karakter geldt des te meer in het geval van mariene verontreiniging en bescherming. Alhoewel recente ontwikkelingen binnen het internationale zeerecht tenderen naar een grotere invloed van kuststaten op de zeeën, kan een effectieve bescherming enkel uitvloeien uit een internationale samenwerking. Internationale regelgeving is tevens vereist voor dat deel van de zee dat niet onder enige jurisdictie valt van een staat. Per gebruiksfunctie wordt een overzicht gegeven van het internationaalrechtelijk kader met betrekking tot de diverse functies. Naast het verdragsrechtelijk kader (mondiaal en regionaal), daarin begrepen reglementeringen van organisaties opgericht bij verdrag (bv. OSCOM en PARCOM), wordt ook, gezien de belangrijke impact ervan, aandacht besteed aan de relevante EG-reglementeringen. Uiteraard kan ook niet voorbij worden gegaan aan de bepalingen uit de Noordzeeverklaringen. Dit overzicht moet ons in staat stellen een beeld te krijgen van die internationaalrechtelijke bepalingen die van ingrijpend belang zijn voor het Belgische beleid.

Bij de beschrijving van het nationaal wettelijk kader inzake het gebruik en de bescherming van de Noordzee wordt zowel de nationale of regionale besluitvorming bekeken, als de wetgeving die de tenuitvoerlegging van internationale reglementering vormt. Aan de hand van het wettelijk en beleidskader moet kunnen worden vastgesteld wat de prioriteiten en knelpunten tot zover zijn in het Belgische Noordzeebeleid. Bij de onderzochte knelpunten in het Belgisch Noordzeebeleid wordt gekeken naar knelpunten in of als gevolg van de wetgeving en het gevoerde beleid (bevoegdheidsverdeling, implementatie van internationale regelgeving, controle). Per gebruikssector of facet wordt ook naar de knelpunten ten aanzien van andere gebruiken of naar de bescherming van het mariene milieu of de kustzone gekeken. Hierbij komen diverse aspecten aanbod:

- de (eventuele) knelpunten voor de betrokken sector zelf (knelpunten inzake bevoegdheid, inzake beleid, in de wetgeving, economische knelpunten);
- de knelpunten door de sector voor andere gebruikers of voor het milieu (hinder voor andere gebruikers, verontreiniging of verstoring voor het milieu);
- knelpunten voor de sector veroorzaakt door andere gebruikers of door het opleggen van milieumaatregelen.

Voorgaande luiken moeten het mogelijk maken om voorstellen te geven voor een eventueel toekomstig beleid.

Dit hoofdstuk moet toelaten te identificeren in welke mate een duurzaam gebruik van de Noordzee door België mogelijk is. Aan de hand van de in dit hoofdstuk geïdentificeerde knelpunten, worden per gebruiksfunctie, indien nodig, een aantal beleidsvoorstellen (beleidsopaties) gedaan.

2. Overzicht van de gebruiksfuncties van de Noordzee door België

Niettegenstaande het feit dat België slechts over een kustlijn van 66 kilometer beschikt, is de Noordzee van groot economisch belang is voor België.

Inzake de exploitatie van mariene rijkdommen, is de visserij van groot plaatselijk belang. Alhoewel België, in vergelijking met de andere landen van de Europese Unie (met uitzondering

van Luxemburg en Oostenrijk die geen zeevisserijactiviteiten hebben)), de kleinste visvangsten heeft, is de visserijsector voor West-Vlaanderen van groot economisch en sociaal belang. Juist omdat het zo een kleine sector betreft, bestaat de vrees dat het verder terugschroeven van visserijactiviteiten, als gevolg van EEG-maatregelen in een poging de overbevissing tegen te gaan, de Belgische zeevisserij de das zou kunnen omdoen¹¹⁰¹. De visserijsector in België is niet alleen van belang voor de rederijen zelf, maar tevens voor de sectoren afhankelijk van de visserij (toeleveringsbedrijven, enz.).

Inzake de exploitatie van niet-levende rijkdommen is voor België enkel de zand- en grindwinning van belang. Er wordt op het Belgisch continentaal plat geen olie- of gaswinning gedaan.

Van groot economisch belang voor België, is de scheepvaart van en naar de Belgische zeehavens, Antwerpen, Zeebrugge, Gent en Oostende en de bijhorende activiteiten in de havens. De havens leveren een belangrijke bijdrage in de Belgische economie, niet alleen op het vlak van toegevoegde waarde, maar tevens op het vlak van tewerkstelling.

Een gevolg van de scheepvaartactiviteiten is dat ook de sector van de baggerwerkzaamheden een economisch belangrijke activiteit is. De baggerwerkzaamheden moeten er immers voor zorgen dat de toegangswegen in de havens en de havens zelf voldoende diepgang behouden om de scheepvaart mogelijk te houden. Deze sector zal ongetwijfeld aan belang toenemen, ondermeer als gevolg van de verdieping van de Westerschelde, waarover in januari 1995 een akkoord werd bereikt tussen België en Nederland.

De toeristische en recreatieve activiteiten aan de kust vormen eveneens een belangrijke economische activiteit.

Naast het economisch belang van de Noordzee voor België, is er het ecologisch belang: de gehele kustzone, alhoewel klein, bevat een aantal belangrijke habitats. Deze zijn zowel te vinden op het land (duinen, strand) als in zee (bv. Vlaamse Banken). De Belgische kust kent een grote rijkdom aan fauna en flora: zo zijn er belangrijke broedgebieden voor vogelsoorten. De Belgische kust bevat voorts nog een belangrijk potentieel om aan natuurontwikkeling te doen, bijvoorbeeld in de IJzermonding. In aansluiting met de duinen, het strand en de zandbanken voor de kust, kan dit een uniek natuurgebied vormen, met de eventuele mogelijkheid voor het creëren van woongebieden voor zeehonden¹¹⁰².

De diverse gebruiksfuncties, evenals diverse activiteiten op het vasteland (industrie, huishoudens, landbouw) zorgen voor een toevoer van contaminanten in de Noordzee. Deze hebben niet alleen een impact op het mariene milieu, maar ook op de diverse economische activiteiten in de kustzone.

¹¹⁰¹ VERSLUYS, W., 'Is There a Future for the Belgian Fishing Industry? A Socio-Economic Approach' in Dialogo tussen de wetenschappers en de gebruikers van de zee. Symposium naar aanleiding van 10 jaar Belgica, Oostende 17-19 oktober 1994, Federale Diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden i.s.m. BMM.

¹¹⁰² Zie hierover: NATUURRESERVATEN V.Z.W., Snelschrift 93/2 - Plan Zeehond, een actieplan voor de IJzermonding en omgeving, BOSSU, P., (red.), Brussel, november 1993, 15p.

De diverse economische gebruiken en facetten in de Noordzee en de kustzone hebben een impact op het Noordzeemilieu of de kustzone of beïnvloeden elkaar.

Zo zal de visserij een impact hebben op het Noordzeemilieu, doordat er aan overbevissing wordt gedaan of doordat door het gebruik van bepaalde visserijmethoden de bodem wordt omgewoeld en verstoord. De visserij heeft ook een impact op zeevogels en zeezoogdieren: deze dieren kunnen verstrikt geraken in achtergelaten visnetten. Bovendien kan overbevissing zorgen voor het wegnemen van voedselbronnen van deze dieren.

De visserij wordt op haar beurt beïnvloed of kan beïnvloed worden door verontreiniging van het mariene milieu, evenals door zandwinning of door baggerwerken. Zand- en grindwinning en baggerwerkzaamheden kunnen beide een invloed hebben op de bodemfauna in de Noordzee, en als gevolg daarvan tevens op de visserij.

De scheepvaart heeft een impact op het Noordzeemilieu en op de kustzone: het is immers een bron van verontreiniging voor het mariene milieu en voor de kustzone en tevens van verstoring, in het bijzonder voor zeezoogdieren. De uitbouw van havens heeft voorts een ruimtelijke impact in kustzonegebieden (Zeebrugge) of in andere waardevolle gebieden (bv. slikken en schorren in de Benedenschelde). Verontreiniging van het mariene milieu en van de interne wateren heeft dan weer een impact op de scheepvaart, bv. door het vastdraaien van achtergelaten netten in schroeven, of het afval in havens voor pleziervaarttuigen.

Het toerisme aan de Belgische kust heeft een kwalitatieve en kwantitatieve impact in de kustzone: de kwantitatieve verstoringen zijn een gevolg van de bebouwing aan de kust (in de duinen). De kwalitatieve verstoringen worden veroorzaakt door overbetreding in de duinen, afval dat wordt achtergelaten in de duinen en op het strand. De pleziervaart in de Noordzee vormt een bron van verontreiniging (voornamelijk afval) en verstoring (voor bepaalde vogelsoorten). Het toerisme zelf heeft dan weer te lijden onder verontreiniging, bijvoorbeeld door afval op de stranden, door algenbloei, door slechte kwaliteit van het zwembadwater. In bepaalde gebieden heeft het toerisme bovendien te lijden onder de visuele vervuiling (zoals de haven van Zeebrugge). Het toerisme ondervindt tenslotte de nadelen van het toerisme zelf: door de toevloed aan toeristen ontstaan fileproblemen van en naar de kust, in de badsteden zijn er parkeerproblemen en de ondoordachte ruimtelijke ordening aan de kust, waardoor in de meest aantrekkelijke gebieden flatgebouwen en campings werden neergezet, verminderen de aantrekkingskracht voor het toerisme aan de kust.

De verontreiniging afkomstig van de diverse gebruiksfuncties en afkomstig van de diverse activiteitensectoren op het vasteland hebben een impact op het Noordzeemilieu, en de daarin aanwezige fauna en flora. Verontreiniging kan ook hinder veroorzaken voor de diverse gebruikers van de zee (zoals vissers, toeristen).

De diverse gebruiksfuncties, evenals de verontreiniging van het mariene milieu en de kustzone, hebben allemaal een impact op de natuurwaarden in de Noordzee en aan onze kust. Er zijn zowel ruimtelijke als kwalitatieve verstoringen van de waardevolle gebieden. Teneinde een verdere achteruitgang van het Noordzeemilieu en van de kustzone tegen te gaan, zullen maatregelen vereist zijn. Een eerste vereiste is uiteraard dat verontreiniging moet worden

teruggedrongen. Hiervoor zijn reeds tal van wetgevende en beleidsinitiatieven genomen. Het zou echter ook kunnen nodig zijn dat, om een afdoende bescherming van bepaalde gebieden of bepaalde soorten te waarborgen, bepaalde gebruiksfuncties beperkt moeten worden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het instellen van een marien reservaat, waarin scheepvaart, visserij of zandwinning in zekere mate in ruimte of in tijd worden beperkt. Hetzelfde geldt voor gebieden op het vasteland in de kustzone, die gedeeltelijk of geheel kunnen worden afgesloten voor het toerisme. Hierbij kan opgemerkt worden dat deze beperking terzelfdertijd ook een bescherming van de andere gebruiksfuncties kan inhouden: het beschermen van bepaalde gebieden kan het toerisme aantrekkelijk maken, het beperken van visvangst in paaigebieden kan een gunstig gevolg hebben voor de visvangst.

Volgend schema geeft een overzicht van de interacties tussen de diverse gebruiken op de Noordzee en in de kustzone. Hierbij wordt veeleer een overzicht gegeven van de mogelijke impact van de diverse functies. Het is duidelijk dat wetenschappelijk onderzoek verder zal moeten uitwijzen in hoeverre de te verwachten impact ook wel degelijk bestaat en een significante invloed heeft op het mariene en kustzonemilieu.

gebruiksfuncties	impact op:
visserij	Noordzeemilieu (overbevissing; aantasting van bodemfauna; zeevogels en zeezoogdieren door verstikking in visnetten, wegnemen van voedselbron)
zand- en grindwinning	* Noordzeemilieu (bodem) * visserij
baggerwerkzaamheden	* Noordzeemilieu (bodem) * visserij
scheepvaart	* Noordzeemilieu (verontreiniging van het mariene milieu; effecten op fauna en flora) * kustzone (stranden; effecten op fauna en flora; ruimtelijke impact door uitbouw havens) * visserij (contaminatie van vis) * toerisme
militaire activiteiten	* Noordzeemilieu (verontreiniging door scheepvaart; verstoring van fauna) * kustzone (verstoring van fauna)

recreatie en toerisme	<ul style="list-style-type: none">* Noordzeemilieu (pleziervaart; afval; verstoring)* kustzone (aantasting duinen door bebouwing en infrastructuur; aantasting en verstoring door betreding van stranden en duinen)
verontreiniging	<ul style="list-style-type: none">* Noordzeemilieu* kustzone (strand,...)* visserij* toerisme* scheepvaart (b.v. netten in schroeven)
natuurwaarden en natuurontwikkeling	kunnen mogelijk een beperking inhouden voor alle andere activiteiten

DEEL II: DIVERSE GEBRUIKSFUNCTIES EN FACETTEN VAN DE NOORDZEE EN KUSTZONE: INTERNATIONAAL EN NATIONAAL BELEID

HOOFDSTUK 2. EXPLOITATIE VAN LEVENDE RIJKDOMMEN

1. Exploitatie van levende rijkdommen door België

De biologische bronnen van de zee kunnen worden onderverdeeld in primaire producenten en secundaire producenten. Algen en wieren gebruiken met behulp van hun fotosynthetische pigmenten de energie van de zon voor het produceren van bouwstoffen. Zij vormen de basis voor de voedselketen in zee (de primaire productie, dit is de totale hoeveelheid fytoplankton die wordt geproduceerd¹¹⁰³). Andere organismen voeden zich met deze primaire producenten en vormen de secundaire producenten (vis, schelp- en schaaldieren)¹¹⁰⁴.

Bij de exploitatie van de biologische bronnen van de zee wordt een onderscheid gemaakt tussen de exploitatie van primaire producenten (oogst/vangst en kweek) en de exploitatie van de secundaire producenten (vis, schelp- en schaaldieren) (visserij en kweek).

In het Belgische gedeelte van de Noordzee vindt geen exploitatie (oogst en kweek) van primaire producenten (wier en zeegras) plaats. De teelt van wieren vindt ondermeer plaats in Japan, Frankrijk en Canada. De wereldproductie van zeewieren is gedurende de laatste twintig jaar aanzienlijk gestegen (van 0,9 miljoen ton in 1970 tot 4,2 miljoen ton in 1988)¹¹⁰⁵.

De aandacht gaat dus volledig naar de exploitatie van secundaire producenten (vis, schelp- en schaaldieren), waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen visserij (oogst van secundaire producenten) en maricultuur (kweek van secundaire producenten).

1.1. Visserij

1.1.1. Noordzee-visserij: algemeen

Hoeveelheid

De totale wereldvisvangst is gestegen van een totale vangst van 22 miljoen ton in 1950 tot 100 miljoen ton in 1989. Sindsdien heeft zich een daling voorgedaan tot 95 miljoen ton in 1991. De

¹¹⁰³ CUYVERS, L., Het beheer van onze zeeën, Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1981, (328 p.), 41.

¹¹⁰⁴ ICONA-WERKGROEP NIEUWE GEBRUIKSMOGELIJKHEDEN NOORDZEE, De Noordzee...nieuwe mogelijkheden. Een beleidsgerichte verkenning van mogelijke gebruiksfuncties van de Noordzee in de toekomst, Utrecht, december 1990, (48 p.), 9.

¹¹⁰⁵ ICONA - WERKGROEP NIEUWE GEBRUIKSMOGELIJKHEDEN NOORDZEE, o.c., 9.

visvangst in de Noord-Atlantische Oceaan vertoont een graduele daling¹¹⁰⁶. Volgens de OECD waren de wereldaanlandingen gestegen tot 98 miljoen in 1992. In de OECD-landen is er een stabilisering van de aanlandingen¹¹⁰⁷.

Volgens de EUROSTAT-gegevens werd in 1992 in de EG (toen met 12 landen) 6,6 miljoen ton vis aangeland (in alle regio's, met inbegrip van de binnenwateren). Met Oostenrijk, Finland, Zweden, IJsland en Noorwegen bij bedroegen de vangsten in zee- en binnenwateren 11 miljoen ton. In vergelijking met de totale visvangst van dat jaar (104 miljoen ton) is dit slechts een klein aandeel¹¹⁰⁸.

Ter illustratie wordt in volgende tabel de visvangst weergegeven van de twaalf landen van de Europese Gemeenschap (visvangst in 1.000 ton). Deze visvangst is niet beperkt tot de Noordzee maar vindt ook plaats in andere gebieden (Noord Atlantische Oceaan, Middellandse Zee en interne wateren). De laatst gepubliceerde gegevens van 1995 betreffen de cijfergegevens van 1992.

Tabel 8: Visvangst in de Europese Unie (bron: Europese Gemeenschap, Commissie, *Statistiques de base de la Communauté - 29^e édition*, Luxemburg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993, 330; 1994, 294; 1995, 302).

	1990 (1.000 ton)	1991 (1.000 ton)	1992 (1.000 ton)
EUR 12	/	6.929,1	6.622,0
België	41,7	40,2	37,4
Denemarken	1.511,2	1.793,2	1.989,1
Duitsland	250,1	300,2	274,6
Frankrijk	/	882,0	719,3
Griekenland	/	153,2	168,9
Ierland	/	240,7	250,4
Italië	525,2	549,9	558,8
Luxemburg	-	-	-
Nederland	/	442,4	385,2
Portugal	321,9	330,3	295,7
Spanje	/	1357,7	1.151,7
VK	779,0	839,3	790,9

/: geen gegevens voorhanden

Uit de gegevens van Eurostat blijkt dat van de 12 EG-landen België de kleinste visserijactiviteiten kent (met uitzondering van Luxemburg dat geen visserijactiviteiten onderneemt). Na toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden tot de Europese Unie blijft België de kleinste visserijvangst hebben binnen de Unie (met uitzondering van Oostenrijk dat geen zeevisserij-

¹¹⁰⁶ FRANKEL, E., *Ocean Environmental Management. A Primer on the Role of the Oceans and How to Maintain their Contributions to Life on Earth*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall P T R, 1995, (381 p.), 16-31.

¹¹⁰⁷ OECD, *Review of Fisheries in OECD Member Countries*, Parijs, OECD, 1994, (337 p.), 7.

¹¹⁰⁸ Cijfers uit: EUROSTAT, *Statistiques de base de L'Union Européenne*, Luxemburg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995, 302.

vangst heeft en slechts een zeer kleine visvangst heeft in de binnenwateren).

Alhoewel de bijdrage van de visserijactiviteiten in de Europese Unie tot de globale economie van de lidstaten vrij beperkt is (minder dan 1% in de meeste gevallen), zijn veel lokale gemeenschappen afhankelijk van de inkomsten van de visserij. In de Unie zijn er meer dan 300.000 voltijdse of deeltijdse vissers. Daarnaast zorgen de ondersteunende industrieën zoals visverwerkende nijverheid voor aanzienlijke werkgelegenheid¹¹⁰⁹. De werkgelegenheid in de visserijsector wordt in de Unie geschat op 1,3 miljoen, waarvan 289.000 direct tewerkgesteld als vissers¹¹¹⁰.

De Noordzee beslaat met haar totale oppervlakte van 575.000 km² ongeveer 0,004% van de totale wateroppervlakte¹¹¹¹. Ondanks deze kleine oppervlakte is de Noordzee een zeer vruchtbare zee. De visvangst in de totale Noordzee bedraagt 3% van de totale wereldvisvangst of jaarlijks ongeveer 2,5 miljoen ton. In de Noord- Oost Atlantische Oceaan bedraagt dit 10,5 miljoen ton (cijfers voor 1986)¹¹¹². In 1990 bedroegen de visvangsten (zonder vangst van schelp- en weekdieren) uit de Noordzee (zonder het Kanaal, het Skagerrak en het Kattegat) ongeveer 2,4 miljoen ton¹¹¹³.

Het aandeel van de verschillende kuststaten van de Noordzee in de Noordzeevervisserij is zeer uiteenlopend. Denemarken oefent de meeste visserijactiviteiten uit in de Noordzee. Samen met Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk nemen zij meer dan 85% van de totale Noordzeevervisvangst voor hun rekening. België heeft van de Noordzeestaten de kleinste vangst (nog geen 1% van de totale Noordzeevervisserij)¹¹¹⁴. Dit blijkt uit volgende tabel inzake de Noordzee-vangst van vis, zonder schelp- en weekdieren in 1988 (vangst in de Noordzee, met uitzondering van het Kanaal, Skagerrak en Kattegat).

¹¹⁰⁹ The Union's Policies - Fisheries, INTERNET (<http://www.cec.lu/en/eupol/fish.html>), uitgeprint op 19 juni 1996.

¹¹¹⁰ COFFEY, C., Introduction to the Common Fisheries Policy: an Environmental Perspective, Londen, Institute for European Environmental Policy, 1995, (32 p.), 1.

¹¹¹¹ Dit is de oppervlakte overeenkomstig de definitie van de Noordzee door het Internationaal Hydrografisch Bureau: de zuidelijke grens van de Noordzee loopt door het Kanaal van Leathercote Point (51°10'NB) in Engeland tot de vuurtoren van Walde (1°55'OL) in Frankrijk. De noordwestelijke grens gaat van Dunnet Head (3°22'WL) in Schotland tot de Orcaden en de Shetland Eilanden, dan langs de 0°53' meridiaan tot 61°00'NB, en oostwaarts tot de Noorse kust. In het oosten vormt een lijn Lindesnes (58°07'NB) in Noorwegen tot Hantsholm (57°07'NB, 8°36'OL) in Denemarken de grens tussen de Noordzee en het Skagerrak (CUYVERS, L., o.c., 163).

¹¹¹² Zie: SYMES, D., 'North Sea Fisheries: Trends and Management Issues' in The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, (271-287), 271.

¹¹¹³ NORTH SEA TASK FORCE, North Sea Quality Status Report 1993, Londen, Oslo and Paris Commissions, 1993, (132 p.), 13. Voortaan verwijzing als: NSQSR 1993.

¹¹¹⁴ SYMES, D., l.c., 275.

Tabel 9: Visvangst in de Noordzee per land (bron: NSOSR 1993, 14).

	Totale vangst (ton)	%
Denemarken	1.318.614	49,2
Noorwegen	641.488	23,9
Verenigd Koninkrijk	352.244	13,1
Nederland	199.940	7,5
Frankrijk	69.954	2,6
BRD	48.322	1,8
België	24.281	0,9
Andere	20.820	0,8
Zweden	5.042	0,2
Totaal	2.680.705	

Soorten

Er is enerzijds de op menselijke consumptie gerichte visserij en anderzijds de industriële visserij.

Bij de op menselijke consumptie gerichte visserij moeten twee soorten visserij worden onderscheiden: de pelagische visserij in de oppervlaktewateren en de demersale visserij op grotere diepten en op de zeebodem. De belangrijkste pelagische soorten zijn Haring en Makreel. De belangrijkste demersale soorten die worden bevestigd zijn de kabeljauwachtigen (Kabeljauw, Schelvis, Koolvis en Wijting). Andere demersale soorten zijn platvisen (Schol, Tong en Tarbot).

De industriële visserij concentreert zich ondermeer op Blauwe wijting, Zandspiering en Sprot. Deze vis wordt verwerkt tot vismeel en visolie die worden gebruikt als ingrediënten in veevoer en voer voor vis- en nertsfarms en huisdieren¹¹¹⁵.

1.1.2. Noordzee-visserij: België¹¹¹⁶

1.1.2.1. De Belgische vissersvloot

De Belgische vissersvloot bestaat enerzijds uit de zeevisserijvloot, samengesteld uit schepen die de visserij in zee uitoefenen vanuit Belgische kusthavens en anderzijds uit de Scheldevisserijvloot, samengesteld uit kleine boten waarmee uitsluitend wordt gevestigd op de Westerschelde. Hier komt enkel de zeevisserijvloot aan bod.

¹¹¹⁵ MACGARVIN, M., *Het Greenpeace Boek. De Noordzee*, Weert, M & P, 1990, (144 p.), 70-71.

¹¹¹⁶ Voor de gegevens over de Belgische zeevisserij, zie voornamelijk: WELVAERT, M., *De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994*, Oostende, Dienst voor de Zeevisserij, 189 p. en zie ook de jaarverslagen van de voorgaande jaren. Voortaan verwijzing als: *De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994*.

Scheepsklassen

Bij de zeevisserijvloot worden de vaartuigen ingedeeld in diverse scheepsklassen. Er worden 5 klassen onderscheiden (Klasse I tot en met V) met een verschillende brutotonnage. De gebieden waar deze schepen hun activiteit uitoefenen is verschillend naargelang de scheepsklasse.

Tabel 10: Indeling van de vissersvloot naar scheepsklasse (bron: Jaarverslag over de vissersvloot in 1994, Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, Bestuur van de Maritieme Zaken en van de Scheepvaart, Hoofdwaterschoutsambt der Kust, (35 p.), 3 (voortaan afgekort als: Jaarverslag over de vissersvloot in 1994).

Scheepsklasse	Beviste gebieden
Klasse I tot 35 GT ¹¹¹⁷	Kustvisserij
Klasse II van 35 tot 70 GT	Zuidelijke Noordzee en Engels Kanaal
Klasse III van 70 tot 180 GT	Noordelijk gedeelte van de Noordzee, Engelse oostkust, Bristol Kanaal, Ierse Zee en Zuid-West kust van Ierland
Klasse IV van 180 tot 400 GT	Diepzeevisserij
Klasse V van 400 tot 1.000 GT	IJslandzee

Deze indeling beantwoordt voor een aantal klassen echter niet meer aan de huidige activiteiten. Voor de klassen IV en V zijn de belangrijkste visgebieden dezelfde geworden als de visgebieden van klasse III¹¹¹⁸.

De evolutie inzake de aantallen van de Belgische vaartuigen naargelang de scheepsklasse wordt weergegeven in volgende tabel¹¹¹⁹.

¹¹¹⁷ Gross tonnage.

¹¹¹⁸ VANTORRE, S., Economische evaluatie van de ontwikkelingen in de Belgische zeevisserij, Verhandeling voorgedragen tot het bekomen van de graad van licentiaat in de Economische Wetenschappen, Universiteit Gent, 1994, (122 p.), 44.

¹¹¹⁹ Gegevens voor 1994, cijfers voor 1995 waren nog niet beschikbaar.

Tabel 11: Evolutie van de Belgische vissersvloot naar scheepsklassen (1971¹¹²⁰ - 1994) (bron: Jaarverslag over de vissersvloot in 1994, 14).

	-35 GT	35-70 GT	70-180 GT	180-400 GT	400-1000 GT	Totaal
1971	65	90	134	10	3	302
1980	27	53	102	24	2	208
1990	19	59	73	48	2	201
1991	17	59	76	50	3	205
1992	15	52	63	49	3	182
1993	16	50	52	49	3	170
1994	16	45	53	49	3	166

Daar waar vroeger (jaren zeventig en tachtig) de vissersvloot voor ongeveer de helft bestond uit middenslagvaartuigen (Klasse III) en de andere helft grotendeels uit kleine vaartuigen (Klasse I en II), is de situatie in de jaren negentig verschoven en vertegenwoordigen de kleine vaartuigen (Klasse I en II), de middenslagvaartuigen (Klasse III) en de grote vaartuigen (Klasse IV en V) ongeveer elk een derde van de totale vissersvloot. Uit deze evolutie van de klassen schepen blijkt dus een verschuiving van kleinere naar grotere vaartuigen (achteruitgang van kleine kustvaartuigen en verschuiving van klasse III naar klasse IV vaartuigen)¹¹²¹.

Aantal vissersschepen, tonnage en drijfkracht

De omvang van de visserijvloot wordt gekenmerkt door het aantal schepen en door de vangstcapaciteit. Deze laatste wordt gemeten in drijfkracht of het motorvermogen (uitgedrukt in pk of in kW¹¹²²) en in tonnenmaat (brutotonnage of BT). Deze twee maatstaven worden tevens gebruikt binnen het kader van de EG-visserijbeleid. In het kader van de meerjarige oriëntatieprogramma's in het structuurbeleid (cf. *infra*), wordt de vermindering van de vissersvloot opgesteld aan de hand van motorvermogen en brutotonnage.

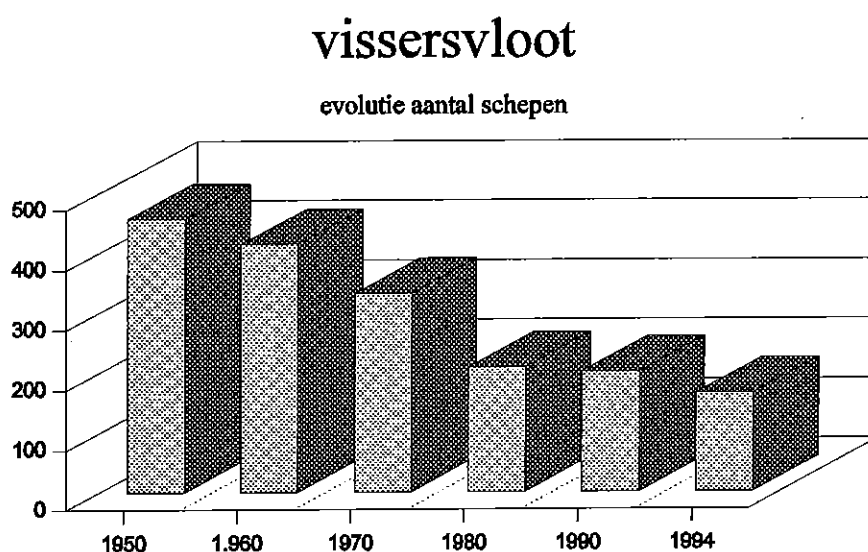
Aantal vaartuigen

De evolutie van het aantal vaartuigen blijkt uit volgende figuur.

¹¹²⁰ Voor deze tabel wordt gewerkt vanaf 1971 aangezien er voordien een andere indeling in klassen bestond.

¹¹²¹ Zie hierover: VANTORRE, S., *o.c.*, 44-46.

¹¹²² 1 pk = 0,7355 kW.

Figuur 2: evolutie Belgische vissersvloot

In 1994 beschikte de Belgische vissersvloot over een vlootcapaciteit van 169 vaartuigen, met een bruto-tonnage van 23.971 BT en een motorvermogen van 68.598 kW^{1123 1124}. In 1995 daalt dit aantal verder tot 155 vaartuigen met een brutotonnage van 23.031 BT en een motorvermogen van 65.964 kW¹¹²⁵.

De evolutie van de Belgische visserijvloot wordt gekenmerkt door een belangrijke daling van het aantal schepen. Tussen 1950 en 1980 is er een gedurende daling van het aantal vaartuigen. Het aantal vaartuigen stabiliseert rond de 200 vaartuigen in de jaren tachtig en begin jaren negentig. Vanaf 1992 is er opnieuw een belangrijke daling in het aantal vaartuigen tot het huidige aantal. De toename of afname van het aantal vaartuigen is de resultante van het uit de vaart nemen van vaartuigen en het in de vaart brengen van vaartuigen. Het onttrekken van vaartuigen aan de vloot kan verschillende oorzaken hebben. Een eerste is het schrappen van het vaartuig van de lijst van de Belgische vissersvloot door het slopen van het vaartuig, het overplaatsen naar de Scheldevloot of het inzetten van het vaartuig voor andere doeleinden. Voorts kan een vaartuig worden onttrokken aan de vloot door verkoop aan het buitenland of door

¹¹²³ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 8-11.

¹¹²⁴ Voor de gegevens van de vissersvloot in 1994 zijn verschillende cijfers terug te vinden. In het jaarverslag van de Dienst voor Zeevisserij (1994) is sprake van 169 vaartuigen met een tonnage van 23.971 BT en een kW van 68.598 ton. In de overzichtstabel wordt echter voor 1994 164 vaartuigen opgegeven met een brutotonnage van 23.807 BT (BRT + GT) motorvermogen van 67.965 kW. Dit verschil is het gevolg van het feit dat in het kader van het meerjarig oriëntatieprogramma 1992-1996 5 vaartuigen van de Schelde vissersvloot worden meegerekend bij de zeevisserijvloot. In het Jaarverslag over de vissersvloot van 1994 is sprake van 166 vaartuigen met een brutotonnage van 24.174 GT en een motorvermogen van 68.766 kW. (cf. Jaarverslag over de vissersvloot in 1994, Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, Bestuur van de Maritieme Zaken en van de Scheepvaart, Hoofdwaterschoutsambt der Kust, (35 p.), 7, 15, 17).

¹¹²⁵ WELVAERT, M., De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1995, Oostende, Dienst voor de Zeevisserij, (186 p.), 11. Voortaan verwijzing als: De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1995.

verlies door schipbreuk. Uit de evolutie van het verlies van de vaartuigen uit de vloot blijkt dat schrapping de belangrijkste oorzaak is van het onttrekken van vaartuigen aan de vloot. Sinds 1980 zijn er twee piekperiodes in het schrappen van vaartuigen. Een eerste piek is de periode 1985-86 (resp. 14 en 13 vaartuigen onttrokken aan de vloot). De oorzaak hiervoor zijn de maatregelen waardoor vervangingsnieuwbouw financieel werd gestimuleerd, met als gevolg dat bestaande vaartuigen uit de vaart werden genomen en werden vervangen door nieuwbouw. In 1992-93 is er opnieuw een piek in het onttrekken van vaartuigen aan de vloot, ditmaal veroorzaakt door de beëindigingspremies voor het uit de vaart nemen van vaartuigen.

Het toevoegen aan de vloot kan het gevolg zijn van nieuwbouw, het onder Belgische vlag brengen van bestaande vaartuigen en het terug in de vaart nemen van uit de vaart genomen vaartuigen. Uit de evolutie van de toevoeging aan de vloot sinds de jaren tachtig blijkt dat toevoeging vrijwel uitsluitend gebeurt door nieuwbouw. Hierbij valt de periode 1985-1988 op als een piekperiode (in totaal 41 nieuwbouw vaartuigen). Deze was te wijten aan de stimuleringsmaatregelen voor nieuwbouw. Als gevolg van het EG-visserijbeleid waardoor structurele maatregelen werden voorgesteld teneinde de vangstcapaciteit te verminderen, nam de nieuwbouw opnieuw af¹¹²⁶. De EG-beheersmaatregelen, evenals door de wijzigingen bij het verlenen van scheepskrediet en het afhankelijk maken van de steun voor vervangingsnieuwbouw aan bepaalde voorwaarden, zorgden ervoor dat de bouw van nieuwe vissersvaartuigen zeer beperkt is¹¹²⁷ (vanaf 1992 nog jaarlijks 2 nieuwbouwvaartuigen).

Een overzicht van de nieuwbouw in de Belgische vissersvloot wordt gegeven in volgende tabel.

Tabel 12: Evolutie nieuwbouw (bron: De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993, 9).

	Aantal	pk	BT
1960-1964	70	24.973	9.266
1965-1969	81	29.337	8.558
1970-1974	30	15.610	3.605
1975-1979	4	4.400	876
1980-1984	28	25.867	5.871
1985-1989	48	30.032	7.888
1990-1993	13	9.835	3.786

De Belgische visserijvloot is aldus gekenmerkt door een belangrijke numerieke daling. De belangrijkste kentering in de vloot deed zich voor vanaf 1992. Van belang is te weten in welk segment van de vloot zich deze wijzigingen hebben voltrokken. In 1992 daalde de vissersvloot in vergelijking met het voorgaande jaar met 23 eenheden (van 205 in 1991 naar 182 in 1992). Er werden 25 vaartuigen aan de vloot onttrokken. Daarvan werden 23 vaartuigen van de lijst geschrapt en 2 vaartuigen werden verkocht aan het buitenland. Van de 23 schepen die werden

¹¹²⁶ Zie: VANTORRE, S., o.c., 33-42.

¹¹²⁷ CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, BIJZONDERE RAADGEVENDE COMMISSIE VOOR DE VISSERIJ, De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993, 1994, Oostende, (59 p.), 9. (voortaan afgekort als: De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993).

geschrappt waren er 13 boomkorvaartuigen waarvan het grootste gedeelte vooral actief was in de kustzone. De overige waren 9 zijtrawlers waarvan 1 de IJslandzeevervisserij beoefende. Van deze 23 schepen werden 20 schepen gesloopt, 1 schip kwam in de Scheldevloot terecht en 2 schepen kregen een andere bestemming. Twee schepen werden vervangen door nieuwbouwvaartuigen (boomkorvaartuigen)¹¹²⁸. In 1993 daalde de vissersvloot ten opzichte van het vorig jaar met 12 eenheden tot 170 eenheden. De daling is het gevolg van het schrappen van 14 vaartuigen (met behulp van beëindigingspremies van de overheid) en door verkoop van een jong groot boomkorvaartuig aan het Verenigd Koninkrijk. Van de vaartuigen die werden geschrappt waren er 8 zijtrawlers waarvan 1 de IJslandvisserij beoefende en 6 boomkorvaartuigen waarvan er 3 vooral actief waren in de kustzone. De vloot werd verrijkt met 2 nieuwbouwschepen (vervangingsnieuwbouw) en twee vaartuigen die werden overgeheveld van de Schelde vloot naar de zeevisserijvloot. Van de 170 vaartuigen waren er in 1993 81 schepen die in de kustwateren vissen (80 boomkorschepen en 1 staande want), 78 in de gemeenschapswateren (70 boomkor en 18 bordenvisserij) en 1 schip dat aan IJslandvisserij doet¹¹²⁹. In 1994 bestond de vlootcapaciteit uit 169 vaartuigen. Ten opzichte van het vorige jaar werden 7 eenheden uit de vloot onttrokken (5 werden uitgevoerd of kregen een niet-visserij-bestemming en 2 werden geschrappt). Er werden 2 nieuwbouwvaartuigen aan de vloot toegevoegd (vervangingsnieuwbouw) en er werden 4 vaartuigen van de Schelde vloot overgeheveld naar de zeevisserijvloot. Door een beslissing van de EG-Commissie in 1995 werden de 5 bestaande segmenten van de Belgische vissersvloot teruggebracht tot twee segmenten: met name de staande want vissersvaartuigen en de boomkorvaartuigen kust- en gemeenschapswateren werden teruggebracht tot een segment boomkorvaartuigen. Het overblijvende IJslandvaartuig werd overgebracht naar de categorie demersale trawlers. In 1994 bestond het segment staande want/boomkor uit 150 vaartuigen en het segment demersale trawlers uit 19 vaartuigen.

Uit voorgaande blijkt dat gedurende de laatste jaren vooral het segment van de kleinere boomkorvaartuigen die actief zijn in de kustzone uit de visservloot zijn verdwenen. Voorts is het volledige segment van de IJslandvisserij uit de Belgische visserijvloot verdwenen.

Tonnenmaat en motorvermogen

De visserijcapaciteit van een vloot wordt niet alleen bepaald door het aantal vaartuigen maar vooral door het motorvermogen en de tonnenmaat. De evolutie in de tonnenmaat bij de Belgische zeevisserijvloot vertoont vanaf 1980 een vrijwel gedurende stijging tot 1991 (met een kleine inzinking in 1986). Vanaf 1992 doet zich een daling voor in de brutotonnage. Het motorvermogen van de Belgische vissersvloot kent eveneens een belangrijke stijging tot in 1991 en daalt opnieuw vanaf 1992.

De evolutie van de Belgische zeevisserijvloot (aantal schepen) en de evolutie van de brutotonnage en het motorvermogen over de periode 1950 - 1994 blijkt uit volgende tabel.

¹¹²⁸ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1992, 7.

¹¹²⁹ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1993, 8-9.

Tabel 13: Evolutie van de Belgische vissersvloot naar aantal vaartuigen, tonnenmaat en motorvermogen (bron: *De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1995*, 11).

	Aantal vaartuigen	Motorvermogen (in kW)	Brutotonnage ¹¹³⁰
1950	457	44.426	26.341
1960	415	55.481	28.999
1970	332	74.160	31.185
1980	208	62.915	21.122
1990	201	77.102	25.489
1991	205	79.758	27.089
1992	182	73.911	25.375
1993	170	69.900	24.156
1994	169	68.598	23.971
1995	155	65.964	23.031

Uit het overzicht van het aantal vaartuigen en de bruto-tonnage en het motorvermogen in de periode 1980-1991 blijkt dat bij een nagenoeg zelfde aantal vaartuigen, de tonnenmaat en het motorvermogen is gestegen. Het gemiddelde motorvermogen en tonnenmaat per vaartuig is aldus gestegen (vergelijk: gemiddelde van een vaartuig in 1980 bedroeg 302 kW en 102 BT. In 1991 was dit gemiddelde per vaartuig 389 kW en 132 BT). De wijziging in de vangstcapaciteit wordt veroorzaakt door verandering aan bestaande vaartuigen of door het toevoegen van andere vaartuigen aan de vloot. De stijging van de vangstcapaciteit gedurende de periode 1980-1991 was hoofdzakelijk te wijten aan het hoog aantal nieuwbouwvaartuigen die in de vloot werden gebracht, waarvan de capaciteit zowel wat tonnenmaat als motorvermogen betreft, relatief veel hoger was dan van de vaartuigen die uit de vaart werden genomen.

De daling in de vangstcapaciteit in zowel motorvermogen als tonnenmaat sinds 1992 is hoofdzakelijk te wijten aan de vaartuigen die uit de vloot werden onttrokken en die slechts in geringe mate werden vervangen door nieuwbouw. Ondanks de daling in vangstcapaciteit is het gemiddelde motorvermogen als tonnenmaat per vaartuig verder gestegen sinds 1992 (gemiddelde per vaartuig in 1994: 414 kW en 145 BT). De reden hiervoor is dat de vaartuigen die de laatste jaren uit de vaart werden genomen relatief kleine eenheden zijn¹¹³¹.

De huidige vangstcapaciteit van de Belgische vissersvloot heeft aldus bijna het peil bereikt dat wordt vooropgesteld in het derde meerjarig oriëntatieprogramma (MOP III). De einddoelstellingen van het meerjarig oriëntatieprogramma zijn om tegen het einde van 1996 een capaciteit van 20.914 BT te bereiken en een motorvermogen van 67.857 kW. De einddoelstellingen voor het motorvermogen zijn dus reeds bereikt in 1995. Om de einddoelstellingen voor de brutotonnage te bereiken zou normaal gezien nog een 10% moeten worden afgebouwd. De einddoelstellingen voor de brutotonnage zijn echter nog uitgedrukt in BRT en moeten nog worden omgezet in GT. Vermits een eenheid GT kleiner is dan een eenheid BRT zal de omrekening

¹¹³⁰ Bij vergelijking van de brutotonnage over de verschillende jaren dient opgemerkt dat de meeteenheid van de brutotonnage werd gewijzigd: deze werd oorspronkelijk uitgedrukt in bruto register ton (BRT). Nu wordt voor de meeste vaartuigen gebruik gemaakt van de kleinere eenheid gross tonnage (GT).

¹¹³¹ Zie: VANTORRE, S., *o.c.*, 42-44.

resulteren in een verhoging van de doelstelling in GT¹¹³². Aangezien de einddoelstellingen zoals bepaald in het MOP III aanvaard werden door de Commissie als een minimumleefbaarheidsdrempel voor de Belgische vissersvloot, is slechts nog een geringe inkrimping van de vloot als gevolg van structurele maatregelen te verwachten.

Bij de indeling van de Belgische vissersvloot over de **thuishavens** blijkt naar aantal vaartuigen, Zeebrugge de belangrijkste thuishaven, gevolgd door Oostende, Nieuwpoort en in mindere mate Blankenberge. Ingedeeld over de diverse havens, telde de haven van Zeebrugge in 1994 91 eenheden, Oostende 47, Nieuwpoort 24, Blankenberge 2¹¹³³. Ook naar tonnenmaat en drijfkracht is Zeebrugge de belangrijkste thuishaven en vertegenwoordigt meer dan 66% van de huidige vloot. Oostende vertegenwoordigt ongeveer 20% en Nieuwpoort ongeveer 8%¹¹³⁴.

Over de **ouderdom van de vloot** kan het volgende worden opgemerkt: in 1994 waren er volgens het Jaarverslag van de vissersvloot van de 166 vaartuigen 138 of 83,13 % van de motoren minder dan 25 jaar oud en 28 of 16,87 % van de motoren meer dan 25 jaar oud. De gemiddelde ouderdom van de scheepsmotoren bedroeg in 1994 11 jaar en 5 maanden¹¹³⁵. Bij de scheepsrompen zijn er 94 of 56,63 % minder dan 25 jaar oud en 72 of 43,37 % meer dan 25 jaar oud. In 1994 bedroeg de gemiddelde leeftijd van de casco's 19 jaar en 11 maanden. De grotere vaartuigen (meer dan 180 GT) zijn gemiddeld veel jonger, met name 12 jaar¹¹³⁶.

1.1.2.2. Aanvoer in de Belgische zeevisserij

De totale aanvoer door Belgische vissersschepen (in eigen en buitenlandse havens) bedroeg in 1994 30.234 ton, wat opnieuw een daling betekende ten opzichte van de aanvoer van het voorgaande jaar¹¹³⁷. Uit de evolutie van de aanvoer door de Belgische vissersvloot (eigen en buitenlandse havens) blijkt dat er, ondanks enkele schommelingen, over de grote lijn een gedurende daling in de aanvoer is sinds 1950. In 1995 is er ten opzichte van het vorig jaar een lichte stijging in de aanvoer tot 31.102 ton¹¹³⁸.

Volgende tabel geeft een overzicht van de aanvoer in eigen en vreemde havens voor de periode

¹¹³² De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 8.

¹¹³³ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 9.

¹¹³⁴ VANTORRE, S., o.c., 47-48. Voor de evolutie van de vloot naar de verschillende thuishavens en voornamelijk de evolutie in Zeebrugge en Oostende, zie ibid., 45-51.

¹¹³⁵ Jaarverslag over de vissersvloot 1994, 19. Zie ook: De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 11.

¹¹³⁶ Jaarverslag over de vissersvloot 1994, 20. Zie ook: De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 11.

¹¹³⁷ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 12.

¹¹³⁸ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1995, 13.

1950-1995.

Tabel 14: Evolutie van de aanvoer (bron: *De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1995*, 13).

Jaar	Belgische havens (ton)	Vreemde havens (ton)	Totaal (ton)
1950	53.180	668	53.848
1960	47.569	7.628	55.197
1970	46.392	236	46.620
1980	32.763	7.366	40.129
1985	35.556	4.386	39.942
1986	31.317	3.662	34.979
1987	32.079	3.829	35.908
1988	32.211	4.959	37.170
1989	30.297	4.952	35.249
1990	30.769	6.772	37.541
1991	28.182	8.072	36.254
1992	24.679	8.676	33.355
1993	22.897	9.353	32.250
1994	21.371	8.863	30.234
1995	20.519	10.583	31.102

Aanvoer in eigen havens

De aanvoer in eigen havens vertoont een gedurige daling over de periode 1950-1994, mits enkele uitzonderingen. Indien naar de evolutie op langere termijn wordt gekeken, kan worden vastgesteld dat in de jaren zestig de vangsten schommelden tussen de 45.000 en 50.000 ton. Vanaf het midden van de jaren zeventig daalt de aanvoer in eigen havens beneden de 40.000 ton. Gedurende de jaren tachtig schommelde de aanvoer tussen de 30.000 en 32.000 ton om tenslotte tot een dieptepunt te zakken in 1991 beneden de 30.000 ton. Deze daling zette zich voort in tot in 1995.

Volgens de Bijzondere Raadgevende Commissie voor de visserij liggen de oorzaken van deze kwantitatieve teruggang bij de internationale vangstbeperkingen en in het bijzonder de door de EG opgelegde quota, voornamelijk voor Tong en Schol¹¹³⁹.

De drie belangrijkste vissershavens naar aanvoer in België zijn, in volgorde van belangrijkheid, Zeebrugge, Oostende en Nieuwpoort. In 1994 bedroeg de aanvoer in Zeebrugge 12.461 ton, in Oostende 7.819 ton en in Nieuwpoort 1.091 ton.

De daling van de aanvoer in de Belgische havens van de laatste jaren deed zich voor in de drie havens. In 1994 was er slechts een lichte stijging van de aanvoer in Oostende en Nieuwpoort. Over een langere termijn is vooral de daling van de aanvoer in de Oostendse haven het meest opvallend. Tot halfweg de jaren tachtig was de Oostendse havens de belangrijkste aanvoerhaven. De oorzaak voor de serieuze daling in de aanvoer is te wijten aan het wegvallen van de

¹¹³⁹ *De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993*, 11.

haringvisserij en de IJslandvisserij. Andere oorzaken zijn de slechte toestand van de rondvisbestanden zoals Kabeljauw, het toenemende belang van vreemde havens en het feit dat de Oostende vissersvloot aanzienlijk is gedaald. Zoals reeds vroeger bleek, was ook de vervangings-nieuwbouw in Oostende veel kleiner dan in Zeebrugge¹¹⁴⁰.

Volgende tabel geeft een overzicht van de aanvoer in deze drie Belgische havens voor de periode 1985-1994.

Tabel 15: Aanvoer in Belgische havens (bron: De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 15).

	Aanvoer (ton)		
	Zeebrugge	Oostende	Nieuwpoort
1985	17.758	16.523	1.276
1986	15.919	14.049	1.349
1987	16.263	13.789	2.027
1988	17.888	12.200	2.123
1989	17.074	11.500	1.724
1990	17.464	11.744	1.561
1991	16.553	10.421	1.208
1992	15.269	8.229	1.181
1993	14.233	7.653	1.011
1994	12.461	7.819	1.091

Aanvoer in vreemde havens

In 1994 bedroeg de aanvoer in buitenlandse havens door Belgische vissersvaartuigen 8.863 ton. In tegenstelling tot de vrijwel gedurende daling van de aanvoer in eigen havens, was er sinds het einde van de jaren tachtig een stijging van de aanvoer in buitenlandse havens. In 1994 kwam er aan deze stijgende lijn een einde en verminderde ook de buitenlandse aanvoer. Het aandeel van de aanvoer in buitenlandse havens ten opzichte van de totale aanvoer bedroeg niettemin bijna 30 % ¹¹⁴¹ (in 1990 was dit maar 18%). In 1995 was er opnieuw een stijging van de aanvoer in buitenlandse havens, en bedroeg 10.583 ton.

Het grootste gedeelte (ongeveer drie vierden) van de aanvoer in vreemde havens gaat naar Nederlandse havens. In 1994 was het aandeel voor de Nederlandse havens al gestegen tot 79% van de buitenlandse aanvoer. Voorts wordt ook vis aangeland in het Verenigd Koninkrijk, in Deense en Franse havens en in mindere mate in IJsland en Ierland.

Volgende tabel geeft een overzicht van het aanbod door Belgische vissersvaartuigen in vreemde havens voor de periode 1986-1994.

¹¹⁴⁰ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 14-16.

¹¹⁴¹ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 17.

Tabel 16: Aanvoer in buitenlandse havens (bron: De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1991, 14; 1993, 17; 1994, 18).

	V.K.	Nederland	Frankrijk	Dene- marken	IJsland	Ierland	Totaal
1986	703	229	186	2.544	-	-	3.662
1987	614	337	227	2.651	-	-	3.829
1988	761	1.148	236	2.814	-	-	4.959
1989	480	1.460	136	2.876	-	-	4.952
1990	437	3.902	70	2.363	-	-	6.772
1991	277	6.009	-	1.789	-	-	8.072
1992	163	6.279	-	2.226	8	-	8.676
1993	808	7.293	-	1.252	-	-	9.353
1994	867	6.999	155	747	21	74	8.863

Het markten in vreemde havens wordt in de hand gewerkt door de nabijheid van de visgronden, de meer flexibele administratieve- en marktmechanismen en door de behoefte het aantal visdagen op te voeren nu het aantal zee- of vaardagen per jaar van overheidswege beperkt is geworden¹¹⁴². Kostenoverwegingen zoals hogere prijzen voor vissoorten of gunstige buitenlandse valuta kunnen ook een verklaring vormen¹¹⁴³. Het grote aandeel van de Nederlandse havens in de aanvoer naar buitenlandse havens kan worden verklaard door het feit dat verschillende schepen, die onder Belgische vlag varen en op Belgische quota vissen, toebehoren aan een Nederlandse eigenaar. Deze vaartuigen verkopen hun vangst systematisch in Nederlandse havens, wat de stijging van de directe aanvoer naar Nederlandse havens sinds 1990 grotendeels verklaart. Volgens het Jaarverslag van de Dienst voor Zeevisserij zouden er een 27-tal Belgische vissersvaartuigen toebehoren aan Nederlandse eigenaars. Daarvan zijn er 15 die slechts de Belgische havens aanlopen om aan de wettelijke bepalingen te voldoen en 2.912 ton in Nederland vermarkten. Dit verklaart 42 % van de Belgische aanvoer in Nederland.

De vermindering van de aanvoer in Deense havens van de laatste twee jaar heeft te maken met de verminderde scholstock¹¹⁴⁴.

Aanvoer volgens soort

Er zijn drie categorieën te onderscheiden in de soorten die worden aangevoerd: bodemvis, pelagische vis en schaal- en weekdieren.

Het belangrijkste in de Belgische zeevisserij is de vangst op bodemvis of demersale vis (ronden platvis). Zo bedroeg in 1993 het aandeel van de bodemvis in de totale vangsten nog 92,4%

¹¹⁴² CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN. BIJZONDERE RAADGEVENDE COMMISSIE VOOR DE VISSERIJ, De evolutie van de Belgische visserijsector in 1991, 1992, Oostende, (43 p.), 10. (voortaan afgekort als: De evolutie van de Belgische visserijsector in 1991); De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993, 12.

¹¹⁴³ VANTORRE, S., o.c., 76.

¹¹⁴⁴ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 17.

1145

De belangrijkste soort naar hoeveelheid die wordt gevangen door de Belgische zeevisserijvloot is Schol (platvis): dit vertegenwoordigt 33 % van de totale aanvoer¹¹⁴⁶ (in 1991 bedroeg dit zelfs 47% van het globale visserijproductievolume). De andere belangrijkste soorten zijn achtereenvolgens Tong (platvis) en Kabeljauw (rondvis).

De visserij op pelagische soorten maakt slechts een klein deel uit van de totale aanvoer (in 1993 1% van de vangst). De redenen hiervoor liggen bij de lage prijzen van deze vissoorten. De pelagische visserij was reeds in de jaren zestig teruggelopen en daalde verder als gevolg van het invoeren van vangstquota en het instellen van een vangstverbod op Noordzeeharing in de jaren 1977-80. Het terug openstellen van de haringvisserij zorgde voor het aanvoeren van grote vangsten, maar eveneens voor een oververzadiging van de internationale markt en prijsdalingen, waardoor vissers zich op andere en meer winstgevende visserijen richtten¹¹⁴⁷.

De aanvoer van schelp- en weekdieren bedroeg in 1993 6,5% van de totale aanvoer¹¹⁴⁸.

Volgende tabel geeft een overzicht van de aanvoer van de belangrijkste soorten in zowel Belgische als vreemde havens voor 1993 en 1994. Zowel in eigen havens als in buitenlandse havens zijn de belangrijkste aangevoerde soorten Schol, Tong en Kabeljauw.

¹¹⁴⁵ De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993, 13.

¹¹⁴⁶ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 19.

¹¹⁴⁷ De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993, 16.

¹¹⁴⁸ De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993, 16.

Tabel 17: Aanvoer volgens soort (bron: De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 20).

	Belgische havens (in ton)		Vreemde havens (in ton)		Totaal (in ton)	
	1993	1994	1993	1994	1993	1994
Schelvis	447	298	261	301	708	599
Kabeljauw	2.544	2.084	1.140	978	3.684	3.062
Koolvis	134	37	55	125	189	162
Wijting	891	815	227	448	1.118	1.263
Pollak	69	99	24	24	93	123
Leng	127	127	15	19	142	146
Heek	59	54	39	36	98	90
Steenbolk	368	333	14	6	382	339
Schol	7.521	6.324	4.646	3.579	12.167	9.903
Bot	159	154	44	59	203	213
Schar	532	467	102	75	634	542
Tong	4.129	4.373	853	1.059	4.982	5.432
Tarbot	342	334	115	123	457	457
Griet	335	307	70	54	405	361
Tongschar	575	623	101	53	676	676
Schartong	52	102	8	23	60	125
Rog	1.338	1.221	25	28	1.362	1.249
Rode poon	202	269	7	11	209	280
Grauwe poon	98	70	27	9	125	79
Engelse poon	111	115	2	5	113	120
Zeewolf	70	68	82	68	152	136
Zeeduivel	216	351	125	198	341	549
Roodbaars	85	6	39	53	124	59
Hondshaai	288	379	-	-	288	379
andere demersale soorten	327	326	767	812	1.094	1.138
Haring	57	144	1	1	58	145
Makreel	14	42	179	311	193	353
andere pelagische soorten	6	12	79	66	85	78
Garnaal	520	661	265	318	785	979
Langoestines	465	349	3	1	468	350
Noordzeekrab	97	94	13	5	110	99
andere schaaldieren	1	0	9	3	10	3
St.-Jacobsschelp	114	160	-	3	114	163
Soorten Inktvis	315	380	12	5	327	385
Wulk	250	163	1	1	251	164
andere weekdieren	40	30	3	3	43	33
Totaal	22.897	21.371	9.353	8.863	32.250	30.234

Aanvoerwaarde

De besomming van de zeevisserij is de opbrengst van de door het schip gevangen en in de openbare afslag verkochte visserijproducten (verhandelde en niet-verhandelde waarde). Met niet-verhandelde waarde wordt bedoeld de waarde die de reder krijgt voor de afgekeurde en de opgehouden vis. Afgekeurde vis is de hoeveelheid vis die niet voor menselijke consumptie geschikt wordt geacht en tegen een bepaalde vergoeding uit de markt wordt genomen. Opgehouden vis is de hoeveelheid vis die door het niet bereiken van een door de EG bepaalde

minimumprijs (ophoudprijs) uit de markt wordt genomen. De reder ontvangt hiervoor een vergoeding¹¹⁴⁹.

De globale aanvoerwaarde (eigen en vreemde havens) bedroeg in 1994 2,9 miljard en zakte daarmee voor het eerst in bijna 10 jaar onder de drie miljard. Hiermee werd de dalende trend van de laatste jaren voortgezet. Deze daling deed zich zowel voor in eigen havens als in buitenlandse havens.

In **eigen havens** is er een gedurige daling van de aanvoerwaarde sinds 1990. Op enkele uitzonderingen na doet deze daling in aanvoerwaarde zich voor in de drie havens. In 1994 was er in de Oostendse haven een zeker herstel in aanvoerwaarde. Naar aanvoerwaarde is Zeebrugge de belangrijkste haven (in 1994 bedroeg de aanvoerwaarde 1.332,9 miljoen BF), gevolgd door Oostende (802,4 miljoen BF) en Nieuwpoort (100,3 miljoen BF)¹¹⁵⁰.

In tegenstelling tot in de eigen havens doet zich in de **vreemde havens** een stijging voor van de aanvoerwaarde sinds 1990. In 1994 neemt de aanvoerwaarde opnieuw af. De aanvoerwaarde in buitenlandse havens van door Belgische vissersvaartuigen aangevoerde vis bedraagt niettemin nog 25% van de totale aanvoerwaarde¹¹⁵¹. De toename van de laatste jaren is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de stijging in de Nederlandse havens. In 1994 was meer dan 80% van de totale aanvoerwaarde in buitenlandse havens in Nederlandse havens verwezenlijkt. In 1994 is er lichte daling van de aanvoerwaarde in Nederlandse havens (tot 621 miljoen BF). 39 % daarvan werd verwezenlijkt door de 15 vaartuigen die systematisch hun vangsten in Nederlandse havens aanvoeren. De andere belangrijke buitenlandse havens naar aanvoerwaarde zijn het Verenigd Koninkrijk (in 1994 een aanvoerwaarde van 66 miljoen BF) en Denemarken (53,7 miljoen BF)¹¹⁵².

Volgende tabel geeft een overzicht voor de laatste jaren van zowel aanvoer als aanvoerwaarde van de Belgische visaanvoer en dit zowel in eigen havens als in vreemde havens.

¹¹⁴⁹ Uitkomsten van de Belgische Zeevisserij 1991, Oostende, Ministerie van Landbouw, Bestuur der Economische Diensten. Dienst voor de Zeevisserij, (37 p.), 4.

¹¹⁵⁰ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 29-30.

¹¹⁵¹ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 31.

¹¹⁵² De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 31-32.

Tabel 18: Aanvoer en aanvoerwaarde (bron: De evolutie van de Belgische visserijsector in 1991, 11 en De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 13 en 28).

	Aanvoer (ton)	Aanvoerwaarde (miljoen. BF)
1950	53.848	429
1960	55.197	613
1970	46.620	932
1980	40.129	1.917
1985	39.942	3.140
1986	34.979	3.322
1987	35.908	3.504
1988	37.170	3.213
1989	35.249	3.396
1990	37.541	3.553
1991	36.254	3.821
1992	33.355	3.135
1993	32.250	3.084
1994	30.234	2.996

De evolutie van de aanvoerwaarde kan echter slechts worden afgeleid indien rekening wordt gehouden met de muntontwaarding. Volgende tabel geeft de evolutie van de aanvoerwaarde sinds 1950 in nominale en reële waarde. Hieruit blijkt een daling van de aanvoerwaarde over de laatste 10 jaar met 15%¹¹⁵³.

Tabel 19: Evolutie aanvoerwaarde in nominale en reële waarde (bron: De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 28).

	Belgische havens	Vreemde havens	Totaal	Totaal in reële termen (franken 1950)
1950	422.323	6.210	428.533	428.533
1960	535.933	77.471	613.404	506.945
1970	925.659	6.101	931.760	572.334
1980	1.650.571	266.611	1.917.182	578.510
1985	2.863.207	276.647	3.139.854	673.600
1986	3.097.220	225.161	3.322.381	702.659
1987	3.237.931	266.306	3.504.237	731.299
1988	2.883.131	330.308	3.213.439	663.112
1989	3.044.796	350.800	3.395.596	679.425
1990	2.977.020	576.183	3.553.203	687.225
1991	2.977.758	843.236	3.820.994	716.016
1992	2.379.924	755.224	3.135.148	573.582
1993	2.285.850	798.539	3.084.389	549.154
1994	2.235.523	760.348	2.995.871	521.024

Wat de **aanvoerwaarde per soort** betreft, is de aanvoerwaarde van de bodemvis het grootst en vooral van de platvissen Tong en Schol. De belangrijkste soort qua aanvoerwaarde is Tong

¹¹⁵³ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 27.

(besomming van 1.209,8 miljoen BF in 1994). Op de tweede plaats komt Schol (aanvoerwaarde van 579,4 miljoen BF). Nadien volgt Kabeljauw met een aanvoerwaarde van 210,6 miljoen BF en Tarbot met een waarde van 143,8 miljoen BF. Van de schaal- en weekdieren hebben Garnaal en langoestines de belangrijkste aanvoerwaarde (resp. 115,9 miljoen BF en 67 miljoen BF in 1994). In eigen havens vertegenwoordigden de omzet van Tong en Schol 61% van de besomming (989,3 miljoen BF en 372,2 miljoen BF in 1994). Ook in buitenlandse havens zijn Tong en Schol de belangrijkste soorten qua aanvoerwaarde. 36% van de totale aanvoerwaarde van Schol wordt verwezenlijkt in buitenlandse havens. Het grootste deel van de aanvoerwaarde in de buitenlandse havens wordt verwezenlijkt in Nederland. Voor Tong is dit zelfs voor 92% van de totale tongbesomming in buitenlandse havens ¹¹⁵⁴.

De belangrijkste **aanvoerwaarde per visserij** wordt verwezenlijkt door de boomkorvisserij (1.916,2 miljoen BF in 1994), waarbij de visserij op Tong, Schol, Tarbot en Griet de belangrijkste vissoorten waren. Voor Tong wordt 97% van de totale aanvoerwaarde verwezenlijkt door de boomkorvisserij. Voor Schol is dit 94%. Ook voor andere vissoorten is de belangrijkste visserij de boomkorvisserij, met uitzondering van de visserij op schaaldieren (belangrijkste aanvoerwaarde wordt verwezenlijkt door de garnalvisserij en de kreeftenvisserij) en de pelagische visserij. De aanvoerwaarde bij de andere visserijen bedroeg in 1994 bij de kreeftenvisserij 106,7 miljoen BF, gevolgd door de bordenvisserij (106,2 miljoen BF, waarbij de belangrijkste soort Kabeljauw is) en de garnalvisserij (91,3 miljoen BF)¹¹⁵⁵.

In 1994 bedroeg de **hoeveelheid opgehouden vis** 685 ton. Dit bedraagt 3,2 van de in België aangevoerde hoeveelheid¹¹⁵⁶. Het betreft bepaalde vissoorten die bij de consument minder in trek zijn of die tijdelijk een te grote aanvoer kenden¹¹⁵⁷. In 1994 betrof dit hoofdzakelijk een gedeelte van de aangevoerde Wijting (217,4 ton of 26,7 % van de totale aanvoer), pelagische soorten (Haring en Makreel) (102,5 ton of 51,7% van de totale aanvoer) en Schelvis (93,2 ton of 31,3%).

Er werden in 1994 eveneens bijna 3 ton visserijproducten **ongeschikt** geacht voor menselijke consumptie. De helft daarvan bestond uit Rog (1.541 kg) en een ander belangrijk deel uit schaal- en weekdieren, andere dan Garnaal (905 kg)¹¹⁵⁸.

Prijzen

In 1994 bedroeg de gemiddelde prijs (BF/kg) in Belgische en buitenlandse havens 99,1 BF. In Belgische havens was er een stijging van de gemiddelde prijs met 5% (104,6 BF) ten opzichte

¹¹⁵⁴ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 33-35.

¹¹⁵⁵ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 35-36.

¹¹⁵⁶ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 58

¹¹⁵⁷ De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993, 17.

¹¹⁵⁸ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 58-60.

van 1993. Deze toename was voor een groot deel te danken aan het belangrijker aandeel dure soorten bij de aanvoer zoals Tong. In buitenlandse havens stagneerde de prijs.

Volgende tabel geeft een overzicht van de gemiddelde prijzen in Belgische en buitenlandse havens in nominale waarde en reële waarde. Het algemeen prijsgemiddelde in de buitenlandse havens ligt lager dan dat van in eigen havens. De reden ligt bij de verschillende samenstelling van het aanvoerpakket (meer goedkope vissoorten in buitenlandse havens)¹¹⁵⁹.

Tabel 20: Evolutie van de gemiddelde prijzen (bron: *De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994*, 45).

	Gemiddelde prijzen (BF/kg)			Gemiddelde prijzen in reële waarde (franken 1950)		
	Belgische havens	Vreemde havens	Totaal	Belgische havens	Vreemde havens	Totaal
1950	7,9	9,3	8,0	7,9	9,3	8,0
1960	11,3	10,2	11,1	9,3	8,4	9,2
1970	20,0	25,9	20,0	12,3	15,9	12,3
1980	50,4	36,2	47,8	15,2	10,9	14,4
1990	96,8	85,1	94,7	18,7	15,5	18,3
1991	105,7	104,5	105,4	19,8	19,6	19,8
1992	96,4	87,1	94,0	17,6	15,9	17,2
1993	99,8	85,4	95,6	17,8	15,2	17,0
1994	104,6	85,8	99,1	18,2	14,9	17,2

In eigen havens waren de belangrijkste soorten naar prijs in 1994 achtereenvolgens Tarbot (304,7 BF/kg), Zeeduivel (228,7 BF/kg), Tong (226,2 BF/kg) en Griet (221,2 BF/kg). Bij de schaaldieren zijn de belangrijkste soorten Langoestines (191,7 BF/kg) en Garnaal (127,8 BF/kg).

Aanvoer per visgrond

De belangrijkste visgronden voor de Belgische zeevisserij zijn gesitueerd in de Noordzee: in 1994 kwam 66% van de totale Belgische vangsten uit de Noordzee (19.832 ton). De belangrijkste winningsplaats is de centrale Noordzee (11.755 ton in 1994). De vangsten in de zuidelijke Noordzee (ICES-gebied IVc) vertegenwoordigen 40% van de vangst in de Noordzee (7.857 ton).

De andere belangrijke visgronden voor de Belgische vissersvloot zijn het oostelijk deel van het Kanaal, de Keltische Zee (Bristol Kanaal en Zuidoost Ierland) en de Ierse Zee.

Naar aanvoerwaarde is de Noordzee eveneens de belangrijkste visgrond voor de Belgische vissersvloot: de aanvoerwaarde bedraagt 61% van de globale besomming (1.832 miljoen BF). De centrale Noordzee zorgt alleen al voor 36% van de totale besomming (1.069 miljoen BF).

Gemiddeld komen de duurste vangsten achtereenvolgens uit de Golf van Biskaje, de Keltische

¹¹⁵⁹ *De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993*, 12.

zee, de Ierse Zee, het Kanaal, de Noordzee, het Skagerrak en IJsland. De gemiddelde prijs van de vangst wordt beïnvloed door het tongaandeel in de vangst: hoe meer Tong is gevangen, hoe beter de prijs. Behalve de vangstsamenstelling wordt de prijs eveneens beïnvloed door kwaliteitsaspecten. Zo is de afstand visgrond - markt en reisduur in het nadeel van IJsland¹¹⁶⁰.

De aanvoer per visgrond (voor 1994) wordt weergegeven in volgende tabel.

Tabel 21: Aanvoer per visgrond (bron: *De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994*, 62).

Visgrond	Belgische havens (ton)	Vreemde havens (ton)	Totaal (ton)
IIIa Skagerak	206	221	427
IVa Noordzee Noord	101	119	220
IVb Noordzee Centraal	7.033	4.722	11.755
IVc Noordzee Zuid	5.663	2.194	7.857
Va IJsland	74	420	494
VIa West Schotland	11	12	23
VIIa Ierse Zee	1.745	129	1.874
VIIb West-Ierland	16	44	60
VIIc Kanaal Oost	3.224	644	3.868
VIIe Kanaal West	76	19	95
VIIIf Bristol Kanaal	1.426	114	1.540
VIIg Zuidoost-Ierland	1.237	121	1.358
VIIh,j,k Zuidwest-Ierland	23	15	38
VIII Golf van Biskaje	536	89	625
Totaal	21.371	8.863	30.234

Het aantal zeedagen op de verschillende visgronden bedroeg in 1994 35.010 dagen. In de Noordzee bedraagt het totaal aantal zeedagen, in 1994, 24.073 zeedagen. Dit betekent dat 69% van de activiteit van de Belgische zeevisserijvloot zich afspeelt in de Noordzee¹¹⁶¹.

¹¹⁶⁰ *De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994*, 63.

¹¹⁶¹ *De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994*, 65.

Aanvoer door vreemde vaartuigen in Belgische havens

In 1994 waren er in totaal 72 aanlandingen in Belgische havens door vreemde vissersvaartuigen, waarbij in totaal 457,2 ton werd aangevoerd (met een aanvoerwaarde van 44,7 miljoen BF). De aanlandingen gebeurden grotendeels door vissersvaartuigen uit het Verenigd Koninkrijk (67 aanlandingen) en tevens door vaartuigen uit Denemarken (5 aanlandingen)¹¹⁶². Ten opzichte van de voorgaande jaren betekenen de aanlandingen in 1994 een enorme stijging.

In 1990 bedroeg de aanvoer door vreemde vissersvaartuigen in Belgische havens 49 ton (voor een waarde van 11 miljoen BF). In 1989 en 1990 werd, naast aanvoer door vaartuigen van het Verenigd Koninkrijk, eveneens vis aangevoerd door vaartuigen uit Nederland en Denemarken¹¹⁶³. In 1991 waren er in totaal 17 aanlandingen in Belgische havens door vreemde vissersvaartuigen, waarbij in totaal 30 ton werd aangevoerd (met een aanvoerwaarde van 5 miljoen BF). De aanlandingen gebeurden allen door vissersvaartuigen uit het Verenigd Koninkrijk. In 1992 waren er slechts 7 aanlandingen, goed voor 9,7 ton voor een aanvoerwaarde van bijna 2 miljoen BF. De aanlandingen gebeurden door vaartuigen uit het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Denemarken. In 1993 waren er 39 aanlandingen met een totale aanvoer van 290,3 ton en een aanvoerwaarde van 25 miljoen BF. Het grootste gedeelte van de aanlandingen gebeurde door het Verenigd Koninkrijk (27 aanlandingen). De overige aanlandingen gebeurden door Denemarken (11) en Frankrijk (1)¹¹⁶⁴.

1.1.2.3. Visserijmethoden toegepast door de Belgische vissersvloot¹¹⁶⁵

De Belgische vissersvloot maakt voor de zeevisserij bijna uitsluitend gebruik van visnetten: het visnet wordt door één of twee vaartuigen over de zeebodem of door het water gesleept. Er zijn twee grote groepen sleepnetten: de bodemnetten, geschikt voor het vangen van demersale vissoorten en de pelagische netten voor het vangen van pelagische soorten die zich tussen het wateroppervlak en de zeebodem ophouden.

Vanuit technisch oogpunt worden de visnetten ingedeeld naargelang de wijze waarop het net in horizontale richting wordt opgehouden. Zo kunnen drie groepen onderscheiden worden: boomkorren, bordennetten en spannetten¹¹⁶⁶.

De boomkor vist op de bodem en is zeer geschikt voor het vangen van garnalen (garnalenboomkor) en platvis (platvisboomkor).

¹¹⁶² De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 80.

¹¹⁶³ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1991, 74-75.

¹¹⁶⁴ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1992, 74 en De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1993, 75.

¹¹⁶⁵ Zie hierover: FONTEYNE, R., Overzicht van de in de Belgische zeevisserij toegepaste visserijmethode. Oostende, Rijksstation voor Zeevisserij (Ministerie van Landbouw), februari 1992, 8 p. en figuren.

¹¹⁶⁶ Zie: FONTEYNE, R., o.c., Figuren 3, 8, 23, 26.

Bordennetten worden ingezet voor de vangst op rondvis. Een onderscheid wordt gemaakt tussen een bodembordennet of demersaal bordennet, indien het net op de bodem wordt gebruikt en een pelagisch bordennet indien het tussen de bodem en het wateroppervlak wordt gebruikt. Het bodembordennet wordt gebruikt voor het vangen van demersale vissoorten, zowel platvissen als rondvissen evenals voor het vangen van Noorse kreeft. De pelagische bordenvisserij wordt momenteel niet toegepast in België. Het semi-pelagisch bordennet wordt ingezet voor het vangen van demersale rondvissen die onder bepaalde omstandigheden hoger dan normaal boven de zeebodem zwemmen. Dit type net wordt veel toegepast in de winter langs de Belgische kust voor de vangst op Kabeljauw en Wijting.

Bij de spanvisserij wordt het net gesleept door twee vaartuigen. De afstand tussen de twee vaartuigen bepaalt de horizontale spreiding van het net. Een onderscheid dient te worden gemaakt tussen bodemspannet, pelagisch spannet en semi-pelagisch spannet. Het bodemspannet wordt door de Belgische zeevisserij gebruikt voor de zomervisserij op Kabeljauw in de Noordzee. Het pelagisch spannet wordt voornamelijk gebruikt voor de vangst van Haring.

Het is duidelijk dat in de Belgische zeevisserijvloot, de boomkorvisserij veruit de belangrijkste is. Zo omvatte de boomkorvisserij in 1994 72% van de visdagen. 82% van de totale productie werd verwezenlijkt door de boomkorvisserij. De belangrijkste soorten die worden bevestigd door de boomkorren zijn Tong en Schol. In 1994 vertegenwoordigde Tong 21% van de totale aanvoer door de boomkorvisserij (46% van de aanvoerwaarde). De aanvoer van Schol door de boomkorvisserij bedroeg 39% van de aanvoer en vertegenwoordigde 22% van de omzet¹¹⁶⁷.

1.1.2.4. Tewerkstelling in de Belgische visserijsector

De primaire sector

De tewerkstelling in de primaire sector omvat enerzijds de reders en het aan de rederijen verbonden walpersoneel en anderzijds het bij de visvangst rechtstreeks betrokken personeel. Bij de laatste categorie dient een onderscheid te worden gemaakt naargelang het gaat over dekpersoneel (schipper, stuurman, matroos, lichtmatroos en scheepsjongen) en machinepersoneel.

Eind 1994 was de Belgische vissersvloot in handen van 154 rederijen. Van deze rederijen waren er 29 als persoonlijke of familiale onderneming, 2 als feitelijke vennootschap, 35 als naamloze vennootschap, 1 als coöperatieve vennootschap en 87 als besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid uitgebaat. De exploitatievorm van de vloot blijft hoofdzakelijk familiaal en artisanaal: 144 rederijen (93,5 %) baten slechts één schip uit, 8 rederijen hebben 2 schepen en 2 rederijen baten 3 schepen uit¹¹⁶⁸.

Eind 1994 waren er 1.107 ingeschreven zeelieden ter zeevisserij, waarvan 652 aangemonsterd en 455 beschikbaar. Bij de aangemonsterde vissers zijn 20 opvarende reders-eigenaars inbegre-

¹¹⁶⁷ De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, 69.

¹¹⁶⁸ Jaarverslag over de vissersvloot in 1994, 21-22.

pen¹¹⁶⁹. Uit de evolutie naar het aantal aangemonsterde vissers blijkt er een gedurige daling te zijn sinds 1960¹¹⁷⁰. In sommige sectoren doet zich een bemanningstekort voor, voornamelijk motoristen.

Volgende tabel geeft een overzicht van het tewerkgestelde dek- en machinepersoneel.

Tabel 22: Personeel per scheepsklasse (bron: Jaarverslag over de vissersvloot in 1994, 25).

Scheeps- klasse	Aantal bemande schepen	Bemanningen			Gemiddeld per bemand vaartuig
		Dek	Machine	Totaal	
I	15	353	32	38	2,53
II	42	114	19	133	3,17
III	43	150	40	190	4,42
IV	47	192	80	272	5,79
V	3	13	6	19	6,33
Totaal	150 ¹¹⁷¹	504	148	652	
	%	77,30	22,70	100	

Secundaire sectoren¹¹⁷²

Als gevolg van de aanvoer van vis is er tevens tewerkstelling aan wal bij diverse nevenactiviteiten. Precieze statistische gegevens inzake tewerkstelling in de nevenbedrijven zijn niet beschikbaar.

Tot de secundaire sectoren worden gerekend:

- het in de vismijnen aan de kust tewerkgesteld personeel (Oostende, Zeebrugge en Nieuwpoort), zoals vislossers, viswegers en administratief personeel;
- de sector visgroothandel (groothandelaars-verzenders, groothandelaars -invoerders en -uitvoerders). De groothandel in vis, schaal- en schelpdieren bestond volgens de RSZ in 1993 uit 16 inrichtingen en 310 personen;
- de sector viskleinhandel (gevestigde viskleinhandel, visventers, grootwarenhuizen). Daar zijn volgens de RSZ 329 inrichtingen en 757 personen tewerkgesteld;
- de visverwerkende sector (conservenfabrieken, inleggerijen, rokerijen, diepvriesinstellingen, drogerij-zouterijen, vismeelbedrijven, vriesopslagbedrijven). Volgens de RSZ zijn er, op basis van gegevens met betrekking tot de verwerking en conservering van vis en vervaardiging van verse visproducten en de productie van diepgevroren vis en visproducten, 1.102 personen tewerkgesteld;

¹¹⁶⁹ Jaarverslag over de vissersvloot in 1994, 23, 26.

¹¹⁷⁰ De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993, 50 (Bijlage 9).

¹¹⁷¹ Alhoewel volgens het Jaarverslag over de visserijvloot 166 vaartuigen geregistreerd waren in 1994, waren er op 31/12/94 slechts 150 eenheden actief. 16 vaartuigen waren voor onbepaalde tijd uit de vaart genomen.

¹¹⁷² Voor de secundaire en tertiaire sectoren, zie: De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993, 35-40.

- de private bedrijfsorganisaties van werkgevers en werknemers ter zeevisserij;
- het visserijonderwijs;
- de openbare diensten van de visserij.

Tertiaire sectoren

De tertiaire sector omvat een aantal bedrijven en instellingen die gedeeltelijk of incidenteel werken ten behoeve van het visserijbedrijf.

Tot deze tertiaire sector worden gerekend:

- toeleveringsbedrijven (scheepswerven, metaalconstructie, machinebouw, herstellingsbedrijven, fabricage en levering van netten, kabels en tuigage, ijsfabrieken, levering en huur van navigatie- en detectieapparatuur, brandstofleveranciers, levering van scheepsverven en -oliën, montage van bedrijfsvoertuigen, koelrijverheid, enz.

Uit een studie van het WES blijkt dat in West-Vlaanderen in 1993 164 personen tewerkgesteld waren in de scheepswerven en reparatiebedrijven die banden hebben met de visserijsector en 338 personen in diverse toeleveringsbedrijven¹¹⁷³.

- infrastructuur (haveninstallaties, dokken, spoorwegvervoer, enz.).

Een schatting van het aantal personen tewerkgesteld in deze sector kan niet worden gemaakt.

1.2. Maricultuur

Naast de visvangst, is productie van vis door aquacultuur op wereldschaal een belangrijke activiteit en vertoont een stijgende lijn. In 1988 werd bijna 15 miljoen ton vis geproduceerd en er wordt verwacht dat tegen het jaar 2000 20 miljoen vis wordt geproduceerd. Dit omvat ongeveer een vierde van de wereldvisproductie¹¹⁷⁴. Aquacultuur (gecontroleerde kweek van waterplanten en dieren), of meerbepaald de maricultuur (kweek in of op zee) vindt vooral plaats in Zuid-Oost Azië, Japan, de Scandinavische landen, Schotland en Canada.

Aquacultuur is in de voorbije decennia uitgegroeid tot de meest expansieve vorm van voedselproductie met een gemiddelde groei van bijna 10% per jaar¹¹⁷⁵. Ook in de Europese Unie neemt de aquacultuurproductie toe. Zo bedroeg in 1992 de aquacultuurproductie ongeveer 20% van de totale aanlandingen in de Unie, of 974.000 miljoen ton. De hoge groeimaten van aquacultuurproductie binnen de Unie wordt verwacht om nog verder door te gaan, als een middel om de druk op de visstapels te verminderen¹¹⁷⁶.

Voor een paar commercieel interessante soorten werden in de laatste decennia nieuwe methoden ontwikkeld voor de kunstmatige kweek in gevangenschap met als doel de massaproductie

¹¹⁷³ De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993, 40.

¹¹⁷⁴ FRANKEL, E., o.c., 16-31.

¹¹⁷⁵ De Standaard, 20 oktober 1995.

¹¹⁷⁶ COFFEY, C., o.c., 12.

ervan¹¹⁷⁷. Het betreft technieken ontwikkeld voor de gecontroleerde voortplanting, het opkweken van de larven tot pootvis en het vetmesten tot een marktklaar product¹¹⁷⁸. Zo bedraagt de huidige jaarlijkse productie van Zalm 200.000 ton (voornamelijk in Noorwegen, Schotland en Chili). De productie van Gamba-garnalen (*Penaeidae*) bedraagt ongeveer 300.000 ton (waarvan telkens ongeveer 100.000 ton in Ecuador, China en Thailand). Dit bedraagt bijna 30% van de totale wereldconsumptie van garnalen. De kweek van Zeebaars en Zeebrasem heeft een productie van 15.000 ton (Middellandse Zee).

Voor de kweek van Tarbot zijn de technieken dermate verbeterd dat in verschillende Europese landen kweekprojecten operationeel zijn geworden (Spanje, Frankrijk, Engeland, Denemarken, Noorwegen). Voorts worden kweektechnieken van andere soorten zoals Heilbot, Kabeljauw en Wolfsvis bestudeerd en verbeterd¹¹⁷⁹.

Aquacultuur is een efficiënte manier voor de productie van vis, maar kan ernstige verontreiniging veroorzaken (bv. door afval van visvoedsel, antibiotica gebruikt in visvoer)¹¹⁸⁰. In de studie van ICONA inzake nieuwe gebruiksmogelijkheden in de Noordzee worden een aantal gevaren verbonden aan deze activiteit genoemd. Het voer dat wordt gegeven aan de gekweekte vis, bevat eiwitten afkomstig van andere vissoorten die het voorwerp uitmaken van de industriële visserij. Doordat bepaalde vissoorten door de industriële visserij overmatig worden bevestigd, treden verschuivingen op in de Noordzee. Een ander gevaar voor het Noordzeemilieu bestaat eruit dat de vissen die worden gekweekt, uit de kooien ontsnappen en hun natuurlijke verwanten bedreigen door de introductie van ongewenste genetische eigenschappen. Parasieten krijgen binnen de monocultuur kans om zich te ontwikkelen. De natuurlijke visbestanden die rond de viskwekerijen leven, krijgen eveneens de kans door de parasieten te worden aangetast. Bovendien worden de parasieten bestreden met chemische bestrijdingsmiddelen die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de natuurlijke organismen¹¹⁸¹. Anderzijds ondergaat aquacultuur de impact van verontreiniging (bv. eutrofiëring) en kan er concurrentie optreden met andere gebruiken aan de kust. Door aquacultuur kunnen echter de nadelen en de gevaren van de traditionele visserij (visvangst) worden vermeden, zoals de vernietiging van zeebodemhabitats, overbevissing, doden van ongewenste soorten of van ondermaatse vis¹¹⁸². Aquacultuur kan een belangrijke aanvulling betekenen bij de visvangst. In de toekomst kunnen beiden zelfs worden geïntegreerd. Zo worden in Japan reeds industrieel gekweekte visjes uitgezet in zee om de gevolgen van overbevissing tegen te gaan¹¹⁸³.

¹¹⁷⁷ DE CLERCK, R., *et al.*, Haalbaarheidsstudie aquacultuur, Oostende, Rijksstation voor Zeevisserij (Projectleider), 1993, (27p.), 3.

¹¹⁷⁸ De Standaard, 20 oktober 1995.

¹¹⁷⁹ DE CLERCK, R., *et al.*, o.c., 3.

¹¹⁸⁰ Zie ook: COFFEY, C., o.c., 12.

¹¹⁸¹ Zie hierover: ICONA - WERKGROEP NIEUWE GEBRUIKSMOGELIJKHEDEN NOORDZEE, o.c., 18-19.

¹¹⁸² FRANKEL, E., o.c., 16-31.

¹¹⁸³ Interview met P. Sorgeloos in De Standaard, 20 oktober 1995.

Wat maricultuur in België betreft, wordt een onderscheid gemaakt naargelang België actief is binnen de Belgische interne wateren en de territoriale zee en de activiteiten van België buiten de territoriale zee. De viskweek in zoetwater komt hier niet aan bod (vindt voornamelijk plaats in Wallonië en Limburg).

De maricultuur binnen Belgische wateren was de voorbije jaren onbestaand. Tot het eind van de jaren zeventig werden in de Spuikom te Oostende oesters gekweekt. Gezien de slechte waterkwaliteit aldaar werden deze activiteiten echter beëindigd. Zeer recent bleek de kwaliteit van het water in die mate verbeterd dat de Spuikom voldeed aan de normen voor schelpdierwater. De kweek van oesters is dan ook opnieuw opgestart in 1996. Tegen september 1996 wordt de eerste oogst verwacht. Het project in de Oosterhoeve gebeurt door een Oostendse groep in samenwerking met een Ierse aquacultuurpartner en de provincie West-Vlaanderen. De Universiteit Gent, het Rijksstation voor Zeevisserij en het IZWO werken mee aan het project. Als het project slaagt, kunnen er in de Spuikom tot een miljoen oesters per jaar worden gekweekt.

Inzake eventuele toekomstige activiteiten op het vlak van aquacultuur aan de Belgische kust voor andere soorten, kan worden vermeld dat in 1993 een haalbaarheidsstudie werd gemaakt, waarin de mogelijkheden werden onderzocht om viskweek aan de Belgische kust aan te vatten. Deze studie werd uitgevoerd in het kader van het economisch impulsgebied regio Oostende. De studie werd gefinancierd door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie voor Economie en het Rijksstation voor Zeevisserij en werd mede gefinancierd door de privé-sector. Het Rijksstation voor Zeevisserij te Oostende fungeerde als projectleider¹¹⁸⁴.

De studie beoogde het onderzoeken van de mogelijkheden tot viskweek in de regio Oostende met het oog op het realiseren van een volwaardige productie-eenheid van vislarven en een vetmesterij van zeeorganismen. Meerbepaald werd nagegaan welke technische, commerciële en financiële omkadering noodzakelijk was en in welke mate aan deze voorwaarden was voldaan in het impulsgebied Oostende of ergens anders in België.

Voor mogelijke locaties voor aquacultuur zijn er een aantal beperkingen. De Belgische kust is door haar karakteristieken en door de temperaturen niet geschikt voor het gebruik van de zogenaamde kooien-techniek in zee. De visboerderij dient aan land gelegen te zijn. Om een economisch haalbaar rendement te halen (200 tot 400 ton per jaar) is een vlak terrein van ongeveer 4 ha nodig. De toevoer van zeewater met een debiet van 4.000 tot 6.000 m³ (rechtstreeks uit zee of uit grondwater) dient gekoppeld te worden aan een verwarmingssysteem, bij voorkeur afkomstig uit een industriële installatie.

Inzake mogelijke vestigingsplaatsen werden 5 mogelijkheden onderzocht. Een eerste is gelegen in het Impulsgebied, te Zandvoorde (naast het terrein van de Intercommunale voor Vuilverwijdering en Verwerking voor Oostende en Ommeland - IVOO). Een voordeel voor deze locatie is de nabijheid van een goedkope warmtebron (de verwarming voor de aquacultuurinstallatie zou kunnen gehaald worden van de stoom afkomstig van de IVOO). Andere voordelen zijn de mogelijkheden inzake afzet (Oostendse vismijn) en distributie. Nadelen zijn echter de onvol-

¹¹⁸⁴ Voor de Nederlandse versie van het rapport zie: DE CLERCK, R., *et al.*, o.c., 27p.

doende beschikbaarheid van een constante warmtebron en de onvoldoende beschikbaarheid van zoutwater evenals de slechte waterkwaliteit. Bij de vier volgende mogelijkheden die worden genoemd, zijn eventueel andere locaties mogelijk mits aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. De tweede mogelijkheid voor het vestigen van aquacultuuractiviteiten is het gebied aan de IJzermonding ter hoogte van Nieuwpoort (militair domein). Het voordeel hier is de onbeperkte aanvoer van vers zeewater. Het nadeel is het gebrek aan een bijkomende goedkope warmtebron. Een derde mogelijkheid is kweek in de nabijheid van de kerncentrale (Doel). Deze plaats is geschikt voor de kweek van Zeebaars, Zeebrasem en Steur. Het brakwater beperkt het aantal geschikte soorten. Een vierde mogelijkheid is in gebieden waar zich geothermisch zoutwater bevindt (voorkomen op bepaalde diepte van grote voorraden heet zoutwater in de ondergrond). Enkel een installatie voor larvenkweek is mogelijk door het beschikbare debiet. Een laatste mogelijkheid is in de nabijheid van electriciteitscentrales indien deze gebouwd zouden worden in de haven van Zeebrugge. Gezien de onduidelijkheid van de bouw van deze installaties is de haalbaarheid van aquacultuurprojecten moeilijk in te schatten.

Bij de identificatie van de soorten die in aanmerking komen voor kweek werden een aantal criteria vooropgesteld, zoals de commerciële aanwezigheid van kweektechnieken voor die soort en de optimale verkoopsmogelijkheden van het product. De soorten die werden geselecteerd zijn Zeebaars, Zeebrasem, Tarbot, Steur en Garnalen. Tarbot wordt geïdentificeerd als de meest interessante soort (potentiële markt in België). Voor andere soorten zoals Zeebaars en Zeebrasem zal afzet op de lokale markt ernstige marketing inspanningen vereisen.

Uit de conclusie van de studie blijkt dat in Vlaanderen de technologische kennis voor een aquacultuurproject aanwezig is. De economische aspecten zijn minder evident. De onmiddellijke haalbaarheid van een aquacultuurproject in het impulsgebied wordt dan ook betwijfeld. Naar de toekomst toe kunnen de economische omstandigheden echter wijzigen als gevolg van bijvoorbeeld stijgende tekorten in de visaanvoer, die de economische haalbaarheid sterk kunnen beïnvloeden¹¹⁸⁵.

De studie handelt niet over de mogelijke nadelige effecten van maricultuur op het ecosysteem. Indien in de toekomst toch maricultuuractiviteiten zouden worden opgestart binnen de Belgische Noordzee, moeten toch de mogelijke negatieve effecten hiervan op het Noordzeemilieu worden ingeschat.

Naast de kweek in het Belgische gedeelte van de Noordzee, moet vooral worden gewezen op de belangrijke activiteiten die België op dit vlak vertoont in het buitenland¹¹⁸⁶. Zo zijn er een tweetal bedrijven die actief zijn op het vlak van de aquacultuur¹¹⁸⁷. Wat zeker moet worden

¹¹⁸⁵ DE CLERCK, R., *et al.*, *o.c.*, 2-25.

¹¹⁸⁶ Gegevens verkregen door een telefonisch onderhoud op 18 mei 1993 met Dr. Patrick Lavens (Centrum Artemia Onderzoek, Gent).

¹¹⁸⁷ Het betreft hier enerzijds:

- de NV Aquacultuur (gevestigd te Baasrode): is actief op het vlak van de ontwikkeling van technologieën gebruikt in de aquacultuur en op het vlak van de ontwikkeling voor voer dat wordt gebruikt voor de kweek. Het bedrijf is sterk op het buitenland gericht.
- K.M.O. Eurogentec (gevestigd te Louvain-La-Neuve): is actief op genetisch vlak (ontwikkeling van vaccins).

vermeld op vlak van onderzoek is het Centrum Artemia Onderzoek (Universiteit Gent) dat internationaal een zeer sterke uitstraling geniet op dit gebied¹¹⁸⁸.

¹¹⁸⁸ Zo lopen er momenteel diverse projecten in het buitenland: er wordt ondermeer samengewerkt met Spanje, Griekenland, Noorwegen, Polen, Chili, Equador, Mexico, Thailand, China, de Filipijnen, Egypte en Saudi-Arabië.

2. Internationale regelgeving inzake exploitatie van levende rijkdommen

Dit hoofdstuk beperkt zich tot de bespreking van regelgeving inzake visserij. Alhoewel in verschillende behoudsverdragen eveneens bepalingen worden opgenomen inzake exploitatie van soorten (bv. beperkingen inzake vangst en doden), ligt de nadruk veeleer bij de bescherming van soorten, niet gericht op consumptie door de mens. Zelfs het Verdrag van 1946 inzake de walvisvangst is, ondanks het feit dat dit verdrag de exploitatie beoogt, veereer uitgegroeid tot een beschermingsmechanisme voor het behoud van walvissen (cf. moratorium op de walvisvangst, het instellen van walvisreservaten)¹¹⁸⁹. Aangezien in België geen activiteiten worden ondernomen inzake de walvisvangst, wordt de desbetreffende reglementering besproken in het hoofdstuk over het natuurbehoud. De reglementering inzake het beheer van de visbestanden is daarentegen vrijwel volledig gericht op het beheer van de visbestanden met het oog op exploitatie.

Voor de landen van de Europese Unie wordt de visserijreglementering vrijwel volledig geregeld op EU-niveau. De mogelijkheden voor een unilateraal optreden van de individuele EU-lidstaten zijn beperkt. Ook de uitvoering van internationale visserijregelgeving gebeurt hoofdzakelijk door de Europese Unie. Alhoewel een nationale staat een vrij beperkte rol heeft bij het uitvaardigen van visserijwetgeving en het tenuitvoerleggen van internationale regelgeving, wordt niettemin een overzicht gegeven van de terzake geldende internationale bepalingen. De evoluties in het internationaal zeerecht zullen immers via de EU-wetgeving een impact hebben op de individuele staten, ook al hebben deze laatste een beperkte bevoegdheid. In een eerste punt wordt aldus een kort overzicht gegeven van bepalingen in het internationaal recht, met uitzondering van de EU-visserijreglementering. Deze komt aan bod in een afzonderlijk hoofdstuk.

2.1. Internationale regelgeving inzake het visserijbeheer¹¹⁹⁰

De reglementering van de visserij op zee hangt nauw samen met de verschillende rechtsregimes die bestaan in de diverse mariene rechtsgebieden en de daarmee samenhangende bevoegdheden van de kuststaten en andere staten over de mariene (levende) rijkdommen.

De basis hiervoor is terug te vinden in de zeerechtverdragen van 1958 en vooral in het Zeerechtverdrag van 1982^{1191 1192}.

Internationale regelingen inzake het beheer van visbestanden zijn er voornamelijk voor visserij

¹¹⁸⁹ Cf. deel 2, hoofdstuk 8 inzake natuurbehoud.

¹¹⁹⁰ Voor een uitgebreid overzicht van het internationaal visserijrecht, zie o.m.: BURKE, W., The New International Law of Fisheries. UNCLOS 1982 and Beyond, Oxford, Clarendon Press, 1994, 382 p.

¹¹⁹¹ Verdrag van de Verenigde Naties inzake het zeerecht, Montego Bay, 10 december 1982. Verdragstekst in: ILM, 1982, 1261.

Door de inwerkingtreding van het Verdrag op 16 november 1994, primeren de bepalingen van het Zeerechtverdrag tussen de verdragsluitende partijen boven de bepalingen van de Zeerechtverdragen van 1958.

¹¹⁹² Ondertekend door België op 5 december 1984 (het Verdrag stond open voor ondertekening tot 9 december 1984).

op volle zee. Meer recent zijn er echter ook internationale aanbevelingen voor het beheer van visstapels in gebieden onder nationale jurisdictie. Zo worden in Agenda 21 aanbevelingen gedaan voor het beheer van de mariene rijkdommen in gebieden onder nationale jurisdictie. Ook de aanbevelingen in de Noordzeeverklaringen zijn niet beperkt tot het beheer van visstapels in volle zee. Hierna wordt eerst een overzicht gegeven van het juridisch regime inzake het visserijbeheer in de verschillende rechtsregimes, alsook van een aantal belangrijke regelingen inzake het beheer van de visserij op volle zee. Bij het beheer van de visbestanden is een belangrijke rol weggelegd voor regionale visserijorganisaties. Aangezien voor de Noordzee de belangrijkste regionale organisatie inzake visserijbeheer de EU is (cf. punt 2), wordt slechts kort ingegaan op de andere regionale visserijorganisatie, met name de NEAFC. Tenslotte wordt, gezien het belang voor de Noordzee, ingegaan op de bepalingen in de Noordzeeverklaringen inzake visserij.

Op basis van de soevereiniteit van de kuststaat over zijn **territoriale zee**, zoals bepaald in artikel 1 van het Verdrag van Genève van 29 april 1958 inzake de territoriale zee en de aansluitende zone (VTZ)¹¹⁹³ en artikel 2 van het Zeerechtverdrag van 1982¹¹⁹⁴ oefent de kuststaat soevereiniteitsrechten uit over de visserij in zijn territoriale zee en over de exploratie en exploitatie van de bodem en ondergrond¹¹⁹⁵.

De kuststaat kan volledig vrij de visserij en de jacht regelen in zijn territoriale zee. Zo kan hij bijvoorbeeld maatregelen uitvaardigen tot bescherming en behoud van het aanwezige visbestand, beheersmaatregelen toepassen en de visserij zelfs volledig voorbehouden aan eigen onderdanen. De reglementering inzake visserij in de territoriale zee geldt zowel voor eigen onderdanen van de kuststaat als voor niet-onderdanen. De kuststaat beschikt eveneens over een exclusief exploratie- en exploitatierecht over de levende en niet-levende rijkdommen van de bodem en ondergrond van zijn territoriale zee (art. 2 van het VTZ en art. 2 (2) Zeerechtverdrag), waardoor de kuststaat exclusief bevoegd is voor de exploitatie van sedentaire visserij (voornamelijk schaaldieren)¹¹⁹⁶.

De soevereiniteit van de kuststaat inzake visserij in zijn territoriale zee wordt expliciet bevestigd in artikel 14 (5) VTZ en artikel 19 (2) (i), Zeerechtverdrag inzake het recht van onschuldige doorvaart: doorvaart van vreemde vissersvaartuigen wordt niet als onschuldig beschouwd, indien zij zich niet houden aan de wetten en voorschriften die de kuststaat mocht hebben uitgevaardigd en openbaar gemaakt om te voorkomen dat deze vissersvaartuigen in de territoriale

¹¹⁹³ Verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone, Genève, 29 april 1958. Tekst in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW (ed.), *The Ratification of Maritime Conventions*, London, Lloyd's of London Press, 1990, II.1.120. In België goedgekeurd bij Wet van 29 juli 1971, *B.S.*, 2 februari 1972.

¹¹⁹⁴ Volgens deze artikelen strekt de soevereiniteit van een staat zich uit buiten zijn landsgrenzen over een zeestrook grenzende aan zijn kust en omschreven als de territoriale zee. De soevereiniteit strekt zich uit tot het luchtruim boven de territoriale zee en over de bedding en de ondergrond van die zee.

¹¹⁹⁵ Zie hierover: SOMERS, E., *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, 2e herwerkte uitgave, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, (457 p.), 71, 77-78.

¹¹⁹⁶ Cf. SOMERS, E., *o.c.*, 71 en 78.

zee vissen.

Zoals verder zal blijken is, als gevolg van de EU- visserijreglementering, de soevereiniteit van de kuststaten in de Noordzee om eigen visserijregelgeving uit te vaardigen, beperkt. De EU- visserijwetgeving is immers ondermeer van toepassing in de territoriale zee van de lidstaten.

Op het **continentaal plat** oefent de kuststaat soevereine rechten uit voor de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen ervan (art. 2 (1), Verdrag inzake het continentaal plateau (VCP)¹¹⁹⁷ en art. 77 (1) Zeerechtverdrag). Met natuurlijke rijkdommen wordt bedoeld, naast de niet-levende rijkdommen, de levende rijkdommen die behoren tot de sedentaire soort. Dit zijn organismen die op het ogenblik dat ze kunnen worden geoogst, hetzij zich onbeweeglijk op of onder de zeebodem bevinden, hetzij zich niet kunnen verplaatsen tenzij in constant fysiek contact met de zeebodem of de ondergrond (art. 2, lid 4 VCP en art. 77 (4), Zeerechtverdrag).

De soevereine rechten van een kuststaat ten aanzien van zijn continentaal plat zijn exclusief in die zin dat indien de kuststaat zijn natuurlijke rijkdommen op het continentaal plat niet zelf exploiteert, niemand mag overgaan tot exploratie of exploitatie van het continentaal plat, tenzij met de uitdrukkelijke toestemming van de kuststaat. De rechten van de kuststaat over zijn continentaal plat zijn niet afhankelijk van een occupatie of een uitdrukkelijke verklaring door de kuststaat (art. 2 (2) en (3) VCP en art. 77 (2) en (3) Zeerechtverdrag).

De exploratie van het continentaal plat en de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen ervan mogen niet leiden tot een ongerechtvaardigde overlast voor de scheepvaart, voor de visserij of het instandhouden van de levende rijkdommen (art. 5 VCP, ook art. 78 (2) Zeerechtverdrag).

De kuststaat heeft op basis van deze bepalingen dus soevereine rechten voor de exploratie en exploitatie van de sedentaire soorten op zijn continentaal plat. Deze soevereine rechten strekken zich onder dit regime echter niet uit tot de exclusieve economische zone. Artikel 3 VCP en artikel 78 (1) Zeerechtverdrag bepalen immers dat de rechten van de kuststaat op het continentaal plat geen afbreuk doen aan de juridische status van de bovengelegen wateren of van het luchtruim boven die wateren. In het deel over de EEZ in het Zeerechtverdrag wordt dit tevens bevestigd door de bepaling dat dit deel niet van toepassing is op sedentaire soorten zoals omschreven in artikel 77 (4) (art. 68 Zeerechtverdrag).

Inzake het visserijbeheer is een van de belangrijkste evoluties het invoeren van het concept van de **exclusieve economische zone (EEZ)**, zoals dit werd gecodificeerd in het Zeerechtverdrag van 1982. Dit concept biedt aan de kuststaten de mogelijkheid om hun greep op een ruim deel van wat vroeger volle zee was te versterken en zoals zal blijken uit de bespreking van de relevante artikelen, biedt dit tevens aan de kuststaat de mogelijkheid om beheersmaatregelen ten aanzien van zijn levende rijkdommen te nemen.

¹¹⁹⁷ Verdrag inzake het continentaal plateau, Genève, 29 april 1958. Tekst in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW (ed.), *The Ratification of Maritime Conventions*, London, Lloyd's of London Press, 1990, II.1.130. België heeft dit verdrag niet ondertekend.

De exclusieve economische zone is een gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee en bezit een specifieke juridische status zoals die is ingesteld door het Zeerechtverdrag (art. 55). In de EEZ bezit de kuststaat soevereine rechten ten behoeve van onder meer de exploratie en exploitatie, het behoud en beheer van de natuurlijke rijkdommen, levend en niet-levend, van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond ervan (art. 56 (1) (a)). De kuststaat beschikt ook over rechtsmacht ten aanzien van de bescherming en het behoud van het mariene milieu (art. 56 (1) (b)). Andere staten behouden in de EEZ ondermeer de vrijheid van scheepvaart (art. 58 (1)).

Voor het behoud en het beheer van de levende rijkdommen zijn de artikelen 61 tot en met 68 van groot belang.

Artikel 61 handelt over het *behoud* van de levende rijkdommen. In het Zeerechtverdrag wordt, in tegenstelling tot het Verdrag van 1958, niet langer een definitie van het begrip behoud voorzien. Volgens artikel 61 bepaalt de kuststaat de toegestane vangst (de "allowable catch") van de levende rijkdommen in zijn EEZ. Met inachtneming van de beste wetenschappelijke gegevens verzekert de kuststaat, door middel van passende maatregelen voor behoud en beheer, dat de instandhouding van de levende rijkdommen niet door over-exploitatie in gevaar wordt gebracht. De maatregelen dienen er ook op gericht te zijn de populaties van geoogste soorten in stand te houden of weer te brengen op het peil dat een gedurig maximale opbrengst ("maximum sustainable yield") oplevert. Deze maximale opbrengst wordt nader bepaald door milieutechnische en economische factoren. Hiertoe behoren de economische behoeften van gemeenschappen van kust vissers, de bijzondere behoeften van de ontwikkelingslanden, de visserijpatronen, de onderlinge afhankelijkheid van visstapels en algemeen aanbevolen internationale minimumnormen.

Bij het nemen van deze maatregelen houdt de kuststaat rekening met de gevolgen voor soorten die in hetzelfde ecosysteem leven als de geoogste soorten, ten einde de populaties van eerstgenoemde soorten in stand te houden of weer te brengen boven het peil waarop hun voortplanting ernstig bedreigd kan worden.

De beschikbare wetenschappelijke gegevens, statistieken inzake vangst en visserijspanningen en andere voor het behoud van visstapels van belang zijnde gegevens worden regelmatig bijgedragen en uitgewisseld via bevoegde internationale organisaties, waarin wordt deelgenomen door alle betrokken staten met inbegrip van staten van wie de onderdanen mogen vissen in de EEZ.

Artikel 62 regelt het *gebruik* van de levende rijkdommen. Onverminderd het bepaalde in artikel 61 bevordert de kuststaat het doel van een optimaal gebruik van de levende rijkdommen in de EEZ. De kuststaat stelt zijn vermogen vast om de levende rijkdommen in zijn EEZ te oogsten. Wanneer een kuststaat niet over het vermogen beschikt om de gehele toelaatbare vangst te oogsten kan hij aan andere staten toelaten in zijn EEZ het overschot van de toelaatbare vangst te bevissen. Bij het verlenen van toegang aan andere staten tot zijn EEZ, mag de kuststaat niet willekeurig te werk gaan maar moet hij verschillende factoren (ondermeer economische factoren, behoeften van ontwikkelingslanden) in rekening brengen. De onderdanen van andere staten die in de EEZ vissen, moeten de beschermende maatregelen en andere voorwaarden en bedingen van de wetten en voorschriften van de kuststaat naleven. De wetten en voorschriften

kunnen ondermeer betrekking hebben op het verlenen van vergunningen aan vissers en vissersschepen, het vaststellen van soorten die mogen worden gevangen en het bepalen van vangstquota, vangstperiodes, voorschriften met betrekking tot vistuig, vaststellen van de leeftijd en maat van de vissen.

In het Verdrag wordt tevens een bepaling opgenomen aangaande de zogenaamde "straddling" stocks en de over grote afstand trekkende soorten. Wanneer dezelfde visstapels voorkomen binnen de exclusieve economische zones van twee of meer kuststaten ("*straddling*" stocks), pogen die staten, rechtstreeks of via de bevoegde organisaties, overeenstemming te bereiken betreffende de nodige maatregelen ter coördinatie en waarborg van het behoud en ontwikkeling van de visstapels. Hetzelfde geldt voor visstapels die voorkomen in een EEZ en een gebied buiten, maar grenzend aan de EEZ. In dat geval pogen de kuststaat en de staten die vissen in dit aangrenzend gebied overeenstemming te bereiken over de nodige behoudsmaatregelen (art. 63).

Artikel 64 bevat een bepaling inzake *over grote afstanden trekkende soorten* (opgesomd in Bijlage I bij het Verdrag). De kuststaat en andere staten van wie de onderdanen in de regio vissen naar de over grote afstanden trekkende soorten, zoals bv. Tonijn, werken rechtstreeks of via passende internationale organisaties samen teneinde de bescherming te waarborgen en het doel te bevorderen van een optimale benutting van zulke soorten in de gehele regio, zowel binnen als buiten de EEZ. In regio's waarvoor geen passende internationale organisatie bestaat, werken de staten die deze soorten bevissen samen ter oprichting van zo een organisatie en deelname in haar werkzaamheden.

De verplichting tot samenwerking zoals deze werd vooropgesteld in het Zeerechtverdrag (artt. 63 en 64) en later werd opgenomen in Agenda 21, wordt verder uitgewerkt in de Overeenkomst van 1995 inzake de "straddling" en over grote afstand trekkende visstocks (zie verder).

In het Zeerechtverdrag zijn er voorts nog specifieke bepalingen voor *anadrome soorten en catadrome soorten* (artt. 66 en 67). Anadrome soorten zijn soorten die in zee leven maar naar zoet water terugkeren om te paaien en daar op te groeien (bv. Zalm). Catadrome soorten zijn soorten die het grootste deel van hun leven in zoetwater doorbrengen maar naar zee trekken om te paaien (bv. Paling). Inzake anadrome soorten ligt het grootste belang en de verantwoordelijkheid voor deze visstapels bij de staten in wiens rivieren de anadrome visstapels hun oorsprong hebben. Voor de catadrome soorten ligt de verantwoordelijkheid voor het beheer van deze soorten bij de kuststaat in wiens wateren deze soorten het grootste gedeelte van hun levenscyclus doorbrengen.

Inzake de afdwingbaarheid van de maatregelen die de kuststaat in de EEZ neemt, bepaalt het Zeerechtverdrag dat de kuststaat gerechtigd is zijn wetten en voorschriften die gelden in de EEZ af te dwingen. In de uitoefening van zijn soevereine rechten inzake exploratie en exploitatie van de levende rijkdommen kan de kuststaat maatregelen nemen die nodig kunnen zijn ter waarborging van de naleving van de door hem vastgestelde wetten en voorschriften. De maatregelen kunnen omvatten het aan boord gaan, de inspectie, de aanhouding en het instellen van gerechtelijke procedures (art. 73).

Het Zeerechtverdrag voorziet aldus in een kader voor het beheer en behoud van de levende mariene rijkdommen. In Agenda 21 wordt dit bevestigd door te bepalen dat de staten dienen te verzekeren dat de mariene levende rijkdommen van de EEZ en andere gebieden onder nationale jurisdictie worden beheerd en behouden in overeenstemming met de bepalingen van het Zeerechtverdrag (Agenda 21, punt 17.78).

Buiten al deze voornoemde zones blijft uiteindelijk nog het gebied van de **volle zee**, waar het principe van de vrijheid van de volle zee geldt. Dit principe wordt bevestigd in het Verdrag inzake de volle zee (VVZ)¹¹⁹⁸. Meer bepaald in artikel 2 wordt vastgesteld dat, daar de zee voor alle naties open is, geen enkele staat op wettige wijze enig deel van de volle zee aan zijn soevereiniteit kan onderwerpen. In artikel 2 wordt de vrijheid van visserij expliciet vermeld. De vrijheid van de volle zee wordt uitgeoefend met inachtneming van de in de regelen van het volkenrecht neergelegde voorwaarden. De vrijheid moet worden uitgeoefend met behoorlijke inachtneming van de belangen die andere staten bij de uitoefening van de vrijheid van de volle zee hebben.

Gezien de evoluties in het internationaal zeerecht, en voornamelijk de invoering van de notie van de exclusieve economische zone, vallen grote delen van wat vroeger volle zee was, onder de rechtsmacht van de kuststaat. In de Noordzee is als gevolg van de instelling van visserijzones van 200 mijl ¹¹⁹⁹ geen gebied meer over dat valt onder het rechtsregime van de volle zee. Niettemin zijn de behouds- en beheersregelen inzake de volle zee uiteraard nog steeds van belang voor de visserijactiviteiten die plaatsvinden buiten de Noordzee in de volle zee.

Als gevolg van het principe van de vrijheid van de volle zee kwamen vele visstapels op volle zee onder zware druk te staan als gevolg van intensieve exploitatieactiviteiten. Een eerste poging tot het reglementeren van de visserijactiviteiten op volle zee gebeurde door het *Verdrag van Genève van 29 april 1958 inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee (VVLR)*¹²⁰⁰.

In het Verdrag wordt het principe van de vrijheid van visserij op volle zee bevestigd: luidens artikel 1 (1) van het Verdrag hebben alle staten ten behoeve van hun onderdanen het recht om de visserij op volle zee uit te oefenen. Hierbij moeten zij wel hun verdragsrechtelijke verplichtingen, de belangen en rechten van kuststaten bepaald in het Verdrag en de bepalingen van het Verdrag inzake de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee inacht nemen.

Hieraan wordt wel onmiddellijk een verplichting gekoppeld tot het behoud van de levende

¹¹⁹⁸ Verdrag inzake de volle zee, Genève, 29 april 1958. Tekst in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW (ed.), *The Ratification of Maritime Conventions*, London, Lloyd's of London Press, 1990, II.1.100. In België goedgekeurd bij Wet van 29 juli 1971, B.S., 2 februari 1972.

¹¹⁹⁹ Zie verder bij EU- reglementering.

¹²⁰⁰ Verdrag inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee, Genève, 29 april 1958. Tekst in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW (ed.), *The Ratification of Maritime Conventions*, London, Lloyd's of London Press, 1990, II.1.110. In België goedgekeurd bij Wet van 29 juli 1971, B.S., 2 februari 1972.

rijkdommen van de volle zee: op de verdragspartijen rust de plicht om, zelf of in samenwerking met andere staten, die maatregelen te treffen jegens hun onderdanen, die nodig zijn voor de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee¹²⁰¹ (art. 1 (2)). Het Verdrag geeft ook expliciet een definitie van de term behoud: met het behoud van de levende rijkdommen van de volle zee wordt bedoeld, de gezamenlijke maatregelen die een gedurig optimale opbrengst van deze rijkdommen mogelijk maken, ten einde een maximale toevoer van voedingsmiddelen en andere voortbrengselen van de zee te verzekeren. Programma's voor een dergelijke instandhouding dienen zodanig te worden opgesteld, dat zij er in de eerste plaats op gericht zijn de aanvoer van voedingsmiddelen voor menselijke consumptie te verzekeren (art. 2). Uit deze definitie blijkt duidelijk dat het Verdrag genomen is vanuit het oogpunt van het gebruik door de mens van de levende rijkdommen¹²⁰².

In het Verdrag werd ook reeds het belang erkend van de kuststaat in de volle zee: volgens het VVLR heeft de kuststaat een bijzonder belang bij de instandhouding van de productiviteit van de levende rijkdommen in het gebied van de volle zee dat aan zijn territoriale zee grenst. De kuststaat mag op voet van gelijkheid deelnemen aan onderzoek en aan regelingen voor de instandhouding in dat gebied. Een staat die de visserij beoefent in een aangrenzende zone, zal op verzoek van de kuststaat in onderhandeling treden met de kuststaat voor het nemen van instandhoudingsmaatregelen. De staat van wie de vissers in het aangrenzende gebied vissen, mag geen dwingende instandhoudingsmaatregelen voorschrijven, die in strijd zijn met maatregelen die de kuststaat heeft genomen. Zij mogen wel tot onderhandelingen overgaan teneinde in onderling overleg instandhoudingsmaatregelen te nemen (art. 6). De kuststaat mag eventueel eenzijdig overgaan tot het nemen van maatregelen indien onderhandelingen met andere belanghebbende staten niet binnen de zes maanden tot overeenstemming hebben geleid. Deze maatregelen zullen enkel gelden ten opzichte van andere staten indien de noodzaak aanwezig is voor onverwijlde toepassing van de instandhoudingsmaatregelen, de maatregelen steunen op wetenschappelijke gegevens en ze niet discriminerend zijn ten opzichte van buitenlandse vissers (art. 7).

Door het VVLR krijgen de kuststaten dus een verruimde bevoegdheid op volle zee inzake de instandhouding van de levende rijkdommen. Het praktische belang van het Verdrag is echter beperkt gebleven¹²⁰³. Bovendien is ook hier het toepassingsgebied van het Verdrag (volle zee)

¹²⁰¹ Deze verplichting wordt verder uitgewerkt in de volgende bepalingen in het Verdrag. Een verdragsstaat van wie de onderdanen de visserij uitoefenen op een of meer visstapels of andere levende organismen van een bepaald gebied in volle zee zal ten aanzien van zijn onderdanen maatregelen nemen in dat gebied, nodig voor de instandhouding van de levende rijkdommen (art. 3). Indien vissers van twee of meer staten de visserij beoefenen in een bepaald gebied van de volle zee, zullen de staten in onderling overleg behoudsmaatregelen nemen (art. 4). Als er maatregelen zijn genomen door één of door verschillende staten en er komen nieuwe bij om in dat gebied te vissen, dan moeten deze nieuwe staten de genomen maatregelen toepassen op hun onderdanen. Voorwaarde is wel dat de genomen maatregelen ter kennis gesteld werden aan de Directeur-Generaal van het FAO. De nieuwkomende staten krijgen nog een periode van zeven maanden vooraleer zij de maatregelen moeten toepassen. Indien de nieuwkomende staten de maatregelen niet aanvaarden en ze met de andere staten geen overeenstemming bereiken binnen de twaalf maanden, dan kunnen ze overgaan tot een geschillenprocedure, bepaald in het Verdrag (artt. 9 - 13). Tot het moment dat de geschillencommissie een beslissing heeft genomen, blijven de genomen maatregelen van kracht (art. 5).

¹²⁰² Cf. deel 1, hoofdstuk 5 inzake beschermingsbeginselen.

¹²⁰³ SOMERS, E., *o.c.*, 436.

sterk ingekrompen door de invoering van de EEZ, waardoor een groot deel van de volle zee onderworpen is aan de bevoegdheid van de kuststaten.

Voor de gebieden die nu nog onder de volle zee vallen, gelden de bepalingen inzake de volle zee uit het *Zeerechtverdrag van 1982*. Ook in dit verdrag wordt de vrijheid van de volle zee bevestigd (art. 87), waarbij expliciet de vrijheid van visserij wordt genoemd, maar onder voorbehoud van de voorwaarden bepaald in afdeling 2 bij het deel over de volle zee (deel VII), dat handelt over het behoud en het beheer van de levende rijkdommen van de volle zee. Op alle staten rust de verplichting om zelf of in samenwerking met andere staten die maatregelen jegens hun onderdanen te treffen die nodig zijn voor het behoud van de levende rijkdommen van de volle zee (art. 117). De staten werken met elkaar samen bij het behoud en het beheer van levende rijkdommen. Staten van wie de onderdanen dezelfde levende rijkdommen, of verschillende levende rijkdommen in hetzelfde gebied exploiteren, moeten onderhandelen teneinde maatregelen te nemen, noodzakelijk voor het behoud van de betrokken levende rijkdommen (art. 118).

Bij de vaststelling van de toelaatbare vangst en het vaststellen van andere maatregelen tot behoud van de levende rijkdommen in de volle zee dienen de staten, net zoals in de EEZ, maatregelen te nemen die erop zijn gericht, op basis van de beste wetenschappelijke gegevens waarover de staat beschikt, de populaties van de geogste soorten in stand te houden of te herstellen op een peil dat een gedurig maximale opbrengst oplevert. Hierbij moeten in acht genomen worden de bijzondere behoeften van de ontwikkelingslanden, de visserijpatronen, de onderlinge afhankelijkheid van visstapels en de algemeen aanbevolen internationale minimumnormen. De staten dienen rekening te houden met gevolgen voor soorten die verwant zijn met of afhankelijk van geogste soorten teneinde de populaties van verwante of afhankelijke soorten in stand te houden of te herstellen tot boven het peil waarop hun voortplanting ernstig kan worden bedreigd. Wetenschappelijke gegevens moeten ook hier worden bijgedragen en uitgewisseld via de bevoegde internationale organisaties. De betrokken staten moeten verzekeren dat maatregelen geen discriminatie inhouden van vissers van andere staten (art. 119).

Inzake het duurzaam gebruik en het behoud van mariene levende rijkdommen van de volle zee worden ook maatregelen vooropgesteld in Hoofdstuk 17 van *Agenda 21*. Staten moeten verzekeren dat visserijactiviteiten door schepen onder hun vlag op een manier plaatsvinden zodat incidentele vangsten worden vermeden. Voorts moet effectieve actie worden genomen inzake monitoring en controle van visserijactiviteiten door schepen onder hun vlag op de volle zee teneinde overeenstemming met toepasselijke behouds- en beheersregels te verzekeren. Het dynamiteren, vergiften en andere vergelijkbare destructieve visserijmethoden dienen verboden te worden. Resolutie 46/215 van de Verenigde Naties inzake grootschalige drijfnetvisserij moet ten volle worden uitgevoerd. De staten moeten tevens maatregelen nemen om de beschikbaarheid van mariene levende rijkdommen als voedselbron voor de mens, te vergroten, door het terugdringen van verspilling en "discards", en het verbeteren van technieken van verwerken, distributie en transport.

In Agenda 21 worden de staten ook opgeroepen om maatregelen te nemen om hun onderdanen te ontmoedigen hun vaartuigen uit te vlaggen om zo te ontkomen aan de naleving van de instandhoudingsregels voor de visserij op volle zee (punt 17.52 Agenda 21). Het afdwingen

van dergelijke maatregelen kan slechts door de vlagstaat gebeuren (cf. art. 92 (1) Zeerechtverdrag). Teneinde dit probleem te verhelpen werd op 24 november 1993 de "*Overeenkomst om te bevorderen dat vissersvaartuigen op de volle zee de internationale maatregelen voor instandhouding en beheer van de visbestanden naleven*" afgesloten in het kader van de FAO¹²⁰⁴. Het doel dat wordt vooropgesteld door de overeenkomst kan luidens de preambule bij het Verdrag worden bereikt door de precisering van de verantwoordelijkheid van de vlagstaat voor de vissersvaartuigen die actief zijn op volle zee en zijn vlag mogen voeren (art. III), door het versterken van de internationale samenwerking (art. V) en door grotere duidelijkheid via het uitwisselen van gegevens over de visserij op de volle zee (art. VI). Deze overeenkomst maakt een integrerend onderdeel van de Internationale Gedragscode voor een verantwoorde visserij.

In Agenda 21 worden staten tevens opgeroepen tot samenwerking bij het beheer van de visbestanden in volle zee. De staten dienen effectieve maatregelen te nemen, met inbegrip van bilaterale en multilaterale samenwerking, teneinde te verzekeren dat visserij op volle zee wordt uitgeoefend in overeenstemming met de bepalingen van het Zeerechtverdrag. In het bijzonder moet ten volle uitvoering worden gegeven aan de bepalingen met betrekking tot de visbestanden die zich zowel bevinden binnen en buiten de exclusieve economische zones ("straddling" stocks) en de bepalingen inzake de over grote afstand trekkende soorten. Voorts moeten, waar gepast, internationale overeenkomsten worden gesloten voor het effectief beheer en behoud van visbestanden en moeten gepaste beheerseenheden worden gedefinieerd en geïdentificeerd (Agenda 21, punt 17.49). In Agenda 21 werd ook opgeroepen tot het organiseren van een conferentie inzake de "straddling" en over grote afstand trekkende stocks (punt 17.50). Ook in het luik inzake duurzaam gebruik en behoud van levende mariene rijkdommen onder nationale jurisdictie worden staten opgeroepen om, bij de implementatie van de bepalingen uit het Zeerechtverdrag, het probleem van de "straddling" en over grote afstand trekkende soorten, aan te pakken (punt 17.80).

Aan deze bepalingen uit Agenda 21, evenals aan de bepalingen in het Zeerechtverdrag hierover werd tegemoetgekomen in 1995 door de Conferentie van de Verenigde Naties inzake "straddling" stocks en over grote afstand trekkende soorten gehouden te New York, waarbij de *Overeenkomst voor de implementatie van de bepalingen van het Zeerechtverdrag inzake het behoud en beheer van "straddling" stocks en over grote afstand trekkende soorten* werd afgesloten¹²⁰⁵.

Doelstelling van het Verdrag is het verzekeren van het lange termijn behoud en duurzaam gebruik van "straddling" visstocks en over grote afstand trekkende soorten door de effectieve implementatie van de relevante bepalingen van dit verdrag (art. 2). Inzake de toepassing van het Verdrag (cf. art. 3) is dit normaal gezien van toepassing op het behoud en beheer van visstocks in de volle zee. De bepalingen van artikel 6 (toepassing van het voorzorgsbeginsel) en 7 (verenigbaarheid van behouds- en beheersmaatregelen) van het Verdrag gelden echter ook

¹²⁰⁴ Agreement to promote compliance with international conservation and management measures by fishing vessels on the high seas. Tekst in: *ILM*, 1994, 968. Nederlandse tekst in: *P.B.L.* 177, 16 juli 1996.

¹²⁰⁵ Overeenkomst inzake de implementatie van de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het zeerecht van 10 december 1982 met betrekking tot het behoud en beheer van "straddling" visstocks en over grote afstand trekkende visbestanden, New York, 4 december 1995. Tekst Verdrag in: *ILM*, 1995, 1542.

voor de zones die vallen onder jurisdictie van de kuststaten. Daarenboven bepaalt het Verdrag dat bij het uitoefenen van hun soevereine rechten inzake exploratie en exploitatie en het behoud en beheer van "straddling" en trekkende soorten in gebieden onder nationale jurisdictie, de kuststaten de algemene principes zoals bepaald in artikel 5, toepassen.

Deze algemene principes omvatten een hele reeks maatregelen. Een aantal daarvan beogen het duurzaam gebruik van de visstocks te verzekeren. Zo moeten de staten maatregelen aannemen om de lange termijn duurzaamheid van "straddling" en trekkende soorten te verzekeren en moeten staten de doelstelling van optimaal gebruik aanbevelen. Zij dienen voorts te verzekeren dat dergelijke maatregelen gebaseerd zijn op de best beschikbare wetenschappelijke gegevens en erop zijn gericht om visstocks te behouden of herstellen op niveaus die de maximale duurzame opbrengst kunnen opleveren. Staten dienen maatregelen te nemen voor het vermijden of stopzetten van overbevissing en overmatige visserijcapaciteit en om te verzekeren dat de niveaus van visserijinspanningen niet boven niveaus gaan die overeenkomen met het duurzaam gebruik van visstocks (art. 5 (a), (b), (h)).

In het Verdrag wordt ook het belang van het ecosysteem en de relatie tot andere niet-"target"-soorten erkend. Zo dienen de staten de impact te onderzoeken van visserij, evenals van andere menselijke activiteiten en milieufactoren op beviste stocks en soorten die behoren tot eenzelfde ecosysteem of geassocieerd worden met of afhankelijk zijn van een dergelijke stock. Staten dienen, wanneer nodig, behouds- en beheersmaatregelen aannemen voor laatst genoemde soorten, met het oog op het behoud of herstel ervan, boven het niveau waarop hun reproductie zwaar bedreigd kan zijn. Voorts moeten staten verontreiniging, afval, "discards", vangst door verloren of achtergelaten visserijgerief, vangst van niet-beviste soorten (zowel vis als andere soorten), en de impact op geassocieerde of afhankelijke soorten, in het bijzonder bedreigde soorten minimaliseren door het nemen van maatregelen, met inbegrip van, voor zover praktisch mogelijk, de ontwikkeling en het gebruik van selectieve, milieuveilige en kost-efficiënte visserijmateriaal en technieken. Staten moeten ook de biodiversiteit van het mariene milieu beschermen (art. 5 (d), (e), (f) en (g)).

Ook inzake wetenschappelijk onderzoek en de afdwingbaarheid van behoudsmaatregelen worden een aantal algemene bepalingen opgelegd. Zo dienen staten volledige en nauwkeurige gegevens inzake visserijactiviteiten te verzamelen en te delen, wetenschappelijk onderzoek en het ontwikkelen van gepaste technologieën bevorderen en uitvoeren en behouds- en beheersmaatregelen uitvoeren en afdwingen door effectieve monitoring en controle (art. 5 (j), (k) en (l)).

Bij de algemene principes worden de staten ook opgeroepen om het voorzorgsbeginsel toe te passen in overeenstemming met artikel 6 van het Verdrag (art. 5 (c)). Staten worden aangemaand tot voorzichtigheid in het geval informatie onzeker, onbetrouwbaar of onaangepast is. De afwezigheid van geschikte wetenschappelijke informatie mag niet worden gebruikt als reden voor het uitstellen of nalaten van het nemen van behouds- en beheersmaatregelen (art. 6 (2)).

In de toepassing van het voorzorgsbeginsel dienen staten de richtlijnen van Bijlage II inzake de toepassing van referentiepunten toe te passen en dienen zij stock-specifieke referentiepunten vast te stellen (art. 6 (3) (b)). Een referentiepunt is een geschatte waarde verkregen door een

overeengekomen wetenschappelijke procedure, dat in overeenstemming is met de toestand van de stock en de visserij, en dat kan worden gebruikt als een richtlijn voor het visserijbeheer (Bijlage II, 1). Staten dienen maatregelen te nemen om te verzekeren dat, wanneer referentiepunten worden benaderd, deze niet worden overschreden (art. 6 (4)).

Bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel dienen staten ondermeer rekening te houden met onzekerheden met betrekking tot de grootte en productiviteit van de stocks, referentiepunten, de toestand van de stock in relatie tot dergelijke referentiepunten, niveaus en distributie van vismortaliteit en de impact van visserijactiviteiten op niet-beviste ("non-target") en geassocieerde of afhankelijke soorten, evenals de bestaande en voorspelde oceanografische, milieu- en socio-economische voorwaarden (art. 6 (3) (c)).

Bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel dienen staten voor niet-"target" soorten en geassocieerde of afhankelijke soorten gegevensverzameling en onderzoeksprogramma's te ontwikkelen om de impact van visserij op deze soorten te onderzoeken, en dienen plannen aan te nemen die nodig zijn voor het verzekeren van het behoud van dergelijke soorten evenals voor het beschermen van habitats die een bijzondere bezorgdheid behoeven (art. 6 (3) (d)).

Zowel voor "target" als voor niet-"target" soorten moeten de staten, indien de toestand van deze soorten zorgwekkend is, de monitoring van deze soorten opdrijven teneinde hun toestand en de doeltreffendheid van de behouds- en beheersmaatregelen beoordelen. De maatregelen moeten regelmatig worden herzien in het licht van de nieuwe informatie (art. 6 (5)).

Teneinde de maatregelen die gelden in gebieden onder nationale jurisdictie en de volle zee verenigbaar te maken, bevat artikel 7 een aantal regelen. Een onderscheid wordt gemaakt naargelang het "straddling" stocks betreft of trekkende soorten. Voor de "straddling" stocks moeten de kuststaten en de staten van wie de onderdanen de stocks bevissen in de aangrenzende volle zee ofwel direct ofwel door middel van de samenwerkingsmechanismen zoals voorzien in deel II van het Verdrag, overeenkomen over de maatregelen die nodig zijn voor het behoud van deze soorten in het aangrenzende volle zee gebied. Voor de trekkende soorten daarentegen moeten de staten samenwerken met het oog op het verzekeren van het behoud en het bevorderen van de doelstelling van optimaal gebruik van dergelijke stocks voor heel het gebied, zowel binnen als buiten de gebieden onder nationale jurisdictie (art. 7 (1)).

De behouds- en beheersmaatregelen voor de volle zee en voor de gebieden onder nationale jurisdictie dienen verenigbaar te zijn met het oog op het verzekeren van het behoud en beheer van de "straddling" en trekkende stocks in hun geheel. Om dit te bereiken, rust op de kuststaten en de staten die vissen op volle zee een verplichting tot samenwerking met het oog op het bereiken van verenigbare maatregelen. Teneinde de verplichting tot samenwerking uit te voeren, moeten de staten proberen om dergelijke verenigbare behouds- en beheersmaatregelen overeen te komen binnen een redelijke termijn. Indien dit niet het geval is, kan elke betrokken staat de procedure voor het regelen van geschillen zoals voorzien in deel VIII inroepen. In afwachting van een overeenkomst inzake verenigbare maatregelen kunnen staten voorlopige regelingen treffen over praktische zaken. In het geval er geen overeenkomst komt over dergelijke voorlopige afspraken, kunnen betrokken staten met het oog op het verkrijgen van voorlopige maatregelen het geschil voorleggen aan een tribunaal of rechtbank, in overeenstemming

met de procedures voor het regelen van geschillen zoals voorzien in deel VIII (cf. art. 7 (2), (3), (4) en (5)).

Aan de kuststaten en de staten die vissen op volle zee wordt ook een informatieplicht opgelegd over de maatregelen die zij nemen inzake de "straddling" en trekkende soorten (cf. art. 7 (7) en (8)).

De overige bepalingen van het Verdrag zijn enkel van toepassing op volle zee en is dus voor de Noordzee zelf van minder belang. Deze bepalingen hebben uiteraard wel hun belang voor het optreden van vissers buiten de Noordzee in de volle zee. De bepalingen hebben betrekking op de mechanismen voor internationale samenwerking inzake de "straddling" stocks en de trekkende soorten. Er worden ook regelen vastgelegd inzake staten die geen lid zijn van een regionale visserijorganisatie of lid zijn bij een overeenkomst. Verder worden ook nog de verplichtingen van de vlagstaat vastgelegd en worden regelen inzake handhaving vastgelegd. Gezien het beperkte belang van de Belgische zeevisserij in volle zee gebieden, worden de bepalingen inzake samenwerking hier verder niet besproken.

Van belang bij het visserijbeheer is de rol van de **regionale visserijorganisaties**. Deze rol wordt zowel benadrukt in het Zeerechtverdrag, alsook opnieuw in het Verdrag inzake de "straddling" stocks en de trekkende soorten.

Voor de Noordzee is uiteraard de Europese Unie van groot belang, aangezien die door het uitvaardigen van een visserijbeleid de regionale organisatie vormt, belast met het visserijbeheer. Op de rol van de EU wordt teruggekomen in punt 2. Daarnaast kan nog worden gewezen op de NEAFC (North East Atlantic Fisheries Commission - NEAFC). Deze organisatie werd opgericht door een Verdrag van 1959^{1206 1207 1208}. Als gevolg van het instellen van een gemeenschappelijke visserijzone van 200 mijl in de EU, en zodoende een groot deel van de volle zee waar het Verdrag van toepassing op was onder de bevoegdheid viel van de lidstaten, werd het sluiten van een nieuw verdrag noodzakelijk. Een nieuw verdrag bleek wenselijk om de instandhouding en het optimale gebruik van de visbestanden in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan te bevorderen, in een kader dat is afgestemd op de uitgebreide jurisdictie van de kuststaten over de visserij, en om derhalve de internationale samenwerking en overleg ten aanzien van de visbestanden aan te moedigen. Het Verdrag van 1959 werd opgezegd door de

¹²⁰⁶ Verdrag van Londen van 24 januari 1959 betreffende de visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan. Tekst Verdrag in: International Environmental Law - Multilateral Agreements, Binder 2, 959:07.

¹²⁰⁷ Dit verdrag werd gesloten tussen België, Denemarken, de Duitse Bondsrepubliek, Ierland, IJsland, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, de Sovjetunie, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

¹²⁰⁸ Het Verdrag werd goedgekeurd door België bij Wet van 28 juli 1961, B.S., 24 november 1961 en 16 oktober 1963 en uitgevoerd door het K.B. van 2 juli 1975 betreffende de internationale controle van de zeevisserij in het noord-oostelijk deel van de Atlantische Oceaan, buiten de territoriale wateren en de voorbehouden visserijzones, B.S., 4 oktober 1975.

EG-lidstaten en de lidstaten trokken zich terug uit de NEAFC¹²⁰⁹. In 1980 werd een nieuw verdrag gesloten¹²¹⁰. Het Verdrag van 1980 werd ondertekend en goedgekeurd door de EG¹²¹¹. De EG vervangt hierdoor de individuele EG-lidstaten.

Het Verdrag is van toepassing in de delen van de Atlantische Oceaan en de Noordelijke IJszee en de daarmee in verbinding staande zeeën die gelegen zijn ten noorden van 36° noorderbreedte en tussen 42° westerlengte en 51° oosterlengte, met uitzondering van de Oostzee en de Belten en de Middellandse Zee en is van toepassing in het gedeelte van de Oceaan dat gelegen is ten noorden van 59° noorderbreedte en tussen 44° en 42° westerlengte (art. 1 (1)).

Het Verdrag is van toepassing op alle visbestanden in het verdragsgebied. Uitgesloten van het toepassingsgebied zijn zeezoogdieren, sedentaire soorten¹²¹², en, voor zover ze vallen onder andere internationale verdragen, sterk migrerende soorten en anadrome bestanden (art. 1 (2)).

De Commissie (North East Atlantic Fisheries Commission - NEAFC) verricht haar taken zowel in het belang van de instandhouding als in het belang van het optimale gebruik van de visbestanden in het verdragsgebied. De Commissie houdt daartoe rekening met de beste wetenschappelijke gegevens die haar ter beschikking staan (gegevens die worden verstrekt door ICES). De Commissie fungeert tevens als forum voor overleg en uitwisseling van gegevens over de situatie van de visbestanden in het verdragsgebied en over het beheersbeleid, met inbegrip van het onderzoek van het globale effect van dat beleid op de visbestanden.

De Commissie doet, indien nodig, aanbevelingen voor de visserij buiten de gebieden waarover de lidstaten visserijjurisdictie hebben. De Commissie kan eveneens aanbevelingen doen voor de visserij in een gebied waar een verdragsluitende partij wel visserijjurisdictie heeft, maar dit kan enkel op voorwaarde dat de betrokken lidstaat daarom verzoekt en voor de aanbeveling stemt. De Commissie kan ook, als de betrokken lidstaat daarom verzoekt, advies geven over de visserij.

Naast aanbevelingen inzake visserij kan de Commissie aanbevelingen doen voor controlemaatregelen ten aanzien van de visserij of aanbevelingen doen met betrekking tot het verzamelen van statistische gegevens over de visserij. Ook hier kunnen aanbevelingen ten aanzien van gebieden die onder de visserijjurisdictie vallen van de verdragspartijen slechts worden gegeven indien een verdragspartij daarom verzoekt.

¹²⁰⁹ Zie B.S., 27 april 1977 inzake de opzeggingen van België, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Door de opzegging zijn de voornoemde goedkeuringswet en het uitvoeringsbesluit zonder inhoud.

¹²¹⁰ Verdrag van 18 november 1980 inzake toekomstige multilaterale samenwerking op visserijgebied in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan. Tekst in: P.B.L., 227, 12 augustus 1981.

¹²¹¹ Besluit van de Raad van 13 juli 1981 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake toekomstige multilaterale samenwerking op visserijgebied in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, P.B.L., 227, 12 augustus 1981.

¹²¹² Dit zijn organismen die in het exploitatiestadium hetzij onbeweeglijk op of onder de zeebodem voorkomen, hetzij zich niet kunnen verplaatsten behalve wanneer zij zich in voortdurend fysiek contact met de zeebodem of ondergrond bevinden.

Een aanbeveling is slechts bindend indien binnen een door het Verdrag bepaalde periode geen bezwaar werd ingediend. De naleving van het Verdrag berust bij de lidstaten (of bij de EG).

Het belang voor de Noordzee van dit Verdrag is veereer beperkt aangezien de NEAFC binnen de 200-mijls zone slechts aanbevelingen inzake visserij kan geven indien één van de lidstaten daarom verzoekt en enkel als de aanbeveling wordt gestemd door de betrokken staat. Tot dusver zijn door de NEAFC nog geen maatregelen genomen met betrekking tot de Noordzee¹²¹³.

Aanbevelingen met betrekking tot de visserij in de Noordzee werden wel gegeven in het kader van de verschillende **Noordzeeconferenties** en daaruit voortvloeiende verklaringen. De bepalingen van de Noordzeeverklaringen zijn van belang in die zin dat zij de relatie leggen met andere gebruiken van de Noordzee (invloed enerzijds van verontreiniging op visserij en anderzijds invloed van visserij op ecosysteem).

In de eerste twee verklaringen werd totaal geen aandacht besteed aan de visserij. Pas de derde verklaring (Verklaring van Den Haag) bevat een apart hoofdstukje inzake visserij.

In de Verklaring van Den Haag wordt inzake visserij bepaald dat rekening moet worden gehouden met zowel de invloed van de visserij (inclusief viskwekerijen) op het ecosysteem van de Noordzee, als met de invloed van het mariene milieu op de visstand, tevens in relatie tot de sociale en economische waarde van de visserij.

Gelet op het bovenstaande en op de conclusies van de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling voor hernieuwbare bronnen, is overeengekomen door te gaan met het streven gericht op het terugdringen van de vervuiling van de Noordzee en overeen te komen de verantwoordelijke autoriteiten te verzoeken:

- hun inspanningen, die erop gericht zijn te verzekeren dat de visserij en de vangsten in de Noordzee verenigbaar zijn met het op een bevredigend niveau handhaven van de visstand als een hernieuwbare hulpbron, voort te zetten en te voorkomen dat het ecosysteem wordt ontwricht;
- verder onderzoek te stimuleren gericht op een beter begrip van de relaties tussen vispopulaties en de invloed van vervuiling op de visserij en van de relatie tussen visstand, visserij en de andere bestanddelen van het ecosysteem (Verklaring van Den Haag, 40).

In de tussentijdse ministeriële samenkomst in 1993 en in de Noordzeeverklaring van 1995 werd ruimer aandacht besteed aan de visserij.

In de Verklaring die werd afgelegd op de tussentijdse ministeriële bijeenkomst in 1993¹²¹⁴ komen de ministers overeen om als algemene doelstelling te aanvaarden dat visserijbeheer de

¹²¹³ BIRNIE, P., 'Problems Concerning Conservation of Wildlife including Marine Mammals in the North Sea' in *The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation*, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, (252-270), 259.

¹²¹⁴ Statement of Conclusions from the Intermediate Ministerial Meeting, 7-8 december 1993, Kopenhagen.

duurzaamheid van de Noordzee als een geheel moet vrijwaren, rekening houdend met het socio-economisch belang van visserij en de noodzaak om de visstapels te onderzoeken en beheren doorheen het volledig verspreidingsgebied. Voorts worden de EU, Noorwegen en Zweden, in samenwerking met ICES, gevraagd de kwaliteit en reeks van gegevens gebruikt als basis voor het visserijbeheer te verbeteren, met inbegrip van gegevens inzake "by-catch" en "discards", de beschrijving van de effecten van visserijmateriaal op juveniele vissen, niet-commerciële soorten, zeebodembiota, zeevogels en zeezoogdieren. Aan de EU wordt gevraagd de ontwikkeling van het visserijbeheer voort te zetten in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid en aan de EU, Noorwegen en Zweden om in samenwerking met ICES voorstellen te ontwikkelen voor het versterken van de visstapels van de meest kwetsbare vissoorten in de Noordzee (punt I, 6 Tussentijdse Verklaring). In de Tussentijdse Verklaring werd aan de Commissie van de EU gevraagd om via ICES de wetenschappelijke criteria voor het inrichten op experimentele basis van ongestoorde gebieden in de Noordzee voor wetenschappelijke doeleinden, met het oog op het onderzoeken van het herstel en herontwikkeling van het mariene ecosysteem (punt I, 4.1).

De ministers komen tevens overeen om gezamenlijke actie te nemen teneinde de aanbevelingen die werden gedaan in het North Sea Quality Status Report van 1993 in overweging te nemen, door de kanalen die worden bepaald voor elke aanbeveling in Bijlage II bij de Tussentijdse Verklaring. Ten aanzien van de visserij en maricultuur zijn de gepaste organisaties de Commissie van de EU, ICES en andere partijen verantwoordelijk voor de regulering van visstocks. Als algemene aanbeveling ten aanzien van visserij wordt bepaald dat het visserijbeleid zou moeten gericht zijn op het stimuleren van een duurzame situatie met betrekking tot het ecosysteem van de Noordzee als een geheel. Voorts worden aanbevelingen gedaan inzake maatregelen om de impact van de visserij te verminderen en aanbevelingen inzake onderzoek. Bij de maatregelen om de visserijimpact te verminderen worden de Noordzeelanden aanbevolen om overeen te komen inzake maatregelen voor het terugbrengen van het algemeen niveau van de visserij tot een meer duurzaam niveau, voor het terugdringen van "by-catch" van niet-gerichte soorten door technische maatregelen en door veranderingen in het systeem van de TAC's en de quota. De introductie van een multispeciesbenadering in het beheer van commerciële visvangst dient in overweging te worden genomen; het terugdringen van de visserijinspanning op deze soorten, zoals bv. kabeljauwstocks van de Noordzee die op dit moment worden geëxploiteerd op een niveau dat wordt geacht een duurzaam niveau te overstijgen; het inrichten van ongestoorde gebieden in de Noordzee voor wetenschappelijke doeleinden met het oog op het onderzoeken van het herstel en herontwikkeling van het mariene ecosysteem, in het bijzonder in de afwezigheid van visserijactiviteiten.

Op de Vierde Noordzeeconferentie werd in de Verklaring een volledig hoofdstuk gewijd aan visserij. In de Verklaring wordt de bevoegdheid van de EU inzake visserijbeleid bevestigd, evenals de bevoegdheid van de Noorse autoriteiten in de Noorse wateren. Luidens de Verklaring legt EG-Verordening 3760/92 het Unie systeem vast voor visserij en aquacultuur, dat voorziet in een rationele en verantwoordelijke exploitatie van de levende mariene rijkdommen op een duurzame wijze, in gepaste economische en sociale voorwaarden voor de sector, rekening houdend met de gevolgen voor het mariene ecosysteem en de noden van producenten en consumenten (Verklaring II, 10 en 12).

Een verdere integratie van visserij en milieubeleid moet worden uitgewerkt met het oog op het

beschermen van het Noordzeemilieu en het verzekeren van de duurzaamheid van de visstapels en de geassocieerde visserij. Verbetering aan de visserijbeheersbeleid gericht op de bescherming en duurzaam gebruik van het Noordzee mariene ecosysteem kan het best worden bereikt door het aannemen van de gepaste middellange en lange termijn doelstellingen en strategieën. Het visserijbeleid moet worden ondersteund door de politieke wil om het voldoende strikt te maken evenals het ten volle implementeren en af te dwingen. De ministers komen overeen dat het nodig is hun inspanningen te verdubbelen om een duurzaam beheersbeleid te ontwikkelen, dit ten volle te implementeren en af te dwingen en de ondersteuning van het publiek en de visserijindustrie voor een duurzaam en effectief visserijbeleid uit te breiden (Verklaring, 13-15).

Er bestaat een erkende link tussen visserij en het mariene ecosysteem maar er zijn tekorten in de wetenschappelijke kennis van de impact van de visserij op het ecosysteem en van de impact van milieuveranderingen en verontreiniging op de visserij. De ministers doen diverse aanbevelingen (cf. Verklaring punt 16):

- het toepassen van het voorzorgsbeginsel in het visserijbeleid;
- het Noordzeevervisserijbeleid, geïmplementeerd door de EU en Noorwegen, zou moeten gericht zijn op het instellen van de mate van exploitatie van visstapels binnen veilige biologische grenzen voor het aanbevelen, waar nodig van het heropbouwen van uitgeputte stocks of het behouden van stocks boven hun minimum biologisch aanvaardbaar niveau;
- het beleid van de EU en Noorwegen zou moeten de bijvangst en andere negatieve impact op zeezoogdieren, zeevogels en benthische organismen minimaliseren, evenals het "discarding" van vis en benthische organismen minimaliseren;
- onderzoek moet worden vergemakkelijkt inzake de punten die zijn aangegeven in Bijlage I, deel 2 van de Verklaring. In dit verband moet prioriteit worden gegeven aan aanvullend samenwerkend onderzoek om de relaties tussen visserij en visstapels en de andere componenten van het ecosysteem te onderzoeken, rekening houdend met de socio-economische aspecten;
- de bewustwording inzake de ecologische impact van visserijactiviteiten bij vissers en andere betrokkenen in het visserijbeheer moet worden verbeterd;
- de implementatie van het visserijbeleid moet worden ondersteund door meer effectieve controle en afdwingbaarheidsmechanismen.

De verantwoordelijke beheersorganen worden opgeroepen om de maatregelen voorzien in Bijlage I, deel 1 te ondernemen (Verklaring 16, iv). De beheersmaatregelen die worden voorgesteld in Bijlage I, omvatten een viertal aspecten. Een eerste is het instellen van ongestoorde gebieden: met betrekking tot de selectie van mogelijke locaties voor ongestoorde gebieden, moeten naast de wetenschappelijke criteria ook volgende aspecten in rekening worden gebracht: sociale en economische aspecten, wettelijke, controle en afdwingbaarheidsaspecten, financiële aspecten, het komende voorstel van de Europese Commissie voor verdere maatregelen in de scholbox.

De tweede groep maatregelen betreft de reductie van exploitatiehoeveelheden van visstapels. Hierbij worden volgende maatregelen voorgesteld:

- het instellen van gepaste middellange en lange termijn doelstellingen die de maximum mortaliteitssnelheid bij vis en het minimum aan biomassa van kuitschietende visstapels definiëren voor de commercieel belangrijke visstapels, zodat de waarschijnlijkheid op een duurzame exploitatie

van deze stapels in belangrijke mate wordt verhoogd;

- het instellen van specifieke beheersstrategieën in overeenstemming met het bereiken van voorgaande doelstellingen, onder meer door de directe beperking van de visserijinspanning, het vaststellen van multijarlijkse en multispecies TAC's;
- het implementeren van bewezen methodes die leiden tot de verbetering in selectiviteit van visserijmateriaal waardoor de mortaliteit van juveniele vis en de "discarding" daarvan wordt verminderd;
- het inrichten of behouden van geografische gebieden die gesloten zijn voor de visserij gedurende bepaalde perioden in het jaar voor de bescherming van juveniele vis en/of kuitschietende vis;
- het invoeren van wijzigingen aan het beheerssysteem voor TAC's en quota zodat het discarding van vis waarschijnlijk wordt verminderd;
- het aanpassen van de capaciteit en inspanning van de visserijvloot tot op een punt waarop de duurzame exploitatie van de visstapels is verzekerd;
- het verbeteren van de controle van visserijactiviteiten, met inbegrip van het monitoren en opnemen van hoeveelheden aangelande en overboord gegooid vis.

Maatregelen dienen tevens te worden genomen inzake de reductie van door visserij veroorzaakte sterfte bij vogels, zeezoogdieren en niet-gerichte benthische organismen. Hiervoor moeten bewezen methoden worden geïmplementeerd die de mortaliteit van vogels, zoogdieren en niet-gerichte benthische organismen terugdringen, weliswaar onder de voorwaarde dat deze implementatie de vangst van gerichte soorten niet disproportioneel belemmert.

Tenslotte moeten maatregelen worden genomen voor het verhogen van het bewustzijn van de ecologische impact: hiervoor moeten middelen worden voorzien waardoor vissers bewust kunnen worden gemaakt van de mogelijke ecologische impact van de visserij en de mogelijkheden om die impact te verminderen.

Naast deze aanbevelingen verwelkomen de ministers de ontwikkeling van een Gedragscode inzake verantwoorde visserij binnen de FAO. Voorts waarderen zij dat ICES advies heeft gegeven inzake de wetenschappelijke criteria voor het inrichten op experimentele basis van ongestoorde gebieden in de Noordzee voor wetenschappelijke doeleinden, teneinde het herstel en herontwikkeling van het mariene ecosysteem te onderzoeken. Voorts nodigen zij de Europese Commissie, in samenwerking met de Noorse autoriteiten uit om vóór 1997 een voorstel te overwegen voor de keuze van de locatie en het inrichten van dergelijke gebieden in de Noordzee. ICES en nationale wetenschappelijke en natuurbehoudsinstellingen zouden moeten betrokken zijn bij de ontwikkeling van het beheer en de monitoring van ongestoorde gebieden. De beslissing voor het financieren van een monitoring regime is een voorafgaande voorwaarde voor het aanvaarden van een dergelijk voorstel (punt 16, viii en ix).

Alhoewel het van belang is dat in de Vierde Noordzeeverklaring het voorzorgsbeginsel wordt opgenomen binnen het hoofdstuk over de visserij, heeft volgens MAGGS de Verklaring niet voldaan aan de verwachtingen¹²¹⁵. Een groot deel van het EU-beleid werd bevestigd in de Verklaring, maar de ministers hebben niet de kans gegrepen om verdergaande maatregelen

¹²¹⁵ Zie: MAGGS, J., 'The Ministerial Declaration of the Fourth North sea Conference. A Review', North Sea Monitor, 1995/2, (4-24), 6-9.

voor te stellen. In het bijzonder ontbreekt het zowel in de tekst zelf als in Bijlage I aan specifieke mechanismen, deadlines, en de organen verantwoordelijk om de dringende problemen inzake Noordzeevervisserij aan te pakken. Dit laatste is in tegenstelling tot andere domeinen van de Verklaring waarbij duidelijk de rol wordt benadrukt van intergouvernementele organisaties zoals OSPAR. De Vierde Noordzeeverklaring is er evenmin in geslaagd om een antwoord te bieden op de belangrijkste vraag, met name, op welke manier er een drastische vermindering kan komen in de visserijinspanning teneinde het ineensstorten van de visstapels te vermijden, zonder een ineensstorting van de visserijindustrie te veroorzaken. Geen van de voorgestelde maatregelen biedt daarop voldoende antwoord. Meer nog, bepaalde voorgestelde maatregelen zoals inzake ongestoorde gebieden en "discards", zijn niet in staat om een fundamentele verandering teweeg te brengen, maar kunnen daarentegen ook contraproductief werken.

Zo zijn de voorgestelde maatregelen inzake ongestoorde gebieden principieel gunstige maatregelen, maar deze maatregelen hebben geen effect op de totale visserijinspanning. Het instellen van dergelijke gebieden zal de overbevissing niet reguleren en kan integendeel voor een verslechtering zorgen door het verplaatsen van de visserijactiviteiten naar andere, minder geëxploiteerde gebieden. Het instellen van ongestoorde gebieden zal enkel aanvaardbaar zijn indien deze worden begeleid door maatregelen die de visserijinspanning terugdringen.

Nieuwe kansen voor verdergaande maatregelen inzake visserij binnen de Noordzee-fora kunnen eventueel liggen in de geplande tussentijdse ministeriële bijeenkomst in 1997. Deze bijeenkomst is specifiek gewijd aan visserij en het milieu. De bedoeling van de conferentie is zowel het voorstellen van een herzien vooruitgangrapport inzake visserij en soorten- en habitatbescherming evenals het doen van aanbevelingen inzake het visserijbeheer in de Noordzee¹²¹⁶.

2.2. Het EU-visserijbeleid¹²¹⁷

2.2.1. Basis van het EU-visserijbeleid

De wettelijke basis voor het visserijbeleid van de Europese Gemeenschap is terug te vinden in artikel 3 van het EEG-Verdrag¹²¹⁸. Artikel 3 omvat de middelen van de Gemeenschap om in de doelstellingen van de EG te voorzien. Deze activiteiten omvatten ondermeer het tot stand brengen van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van de landbouw (art. 3 (d)). In het

¹²¹⁶ Zie: LEVIEIL, D., 'The 1997 North Sea Intermediate Ministerial Meeting and the 1996 Session of the UN Commission for Sustainable Development' in Marine Environmental Management: Review of Events in 1995 and Future Trends, EARLL, R.C. (Ed.), Candle Cottage, Kempley, Glos., (139 p.), 49-52.

¹²¹⁷ Voor een uitgebreid overzicht van het EEG-visserijbeleid kan worden verwezen naar ondermeer: CHURCHILL, R.R., EEC Fisheries Law, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987, 299p.; WISE, M., The Common Fisheries Policy of the European Community, Londen, Methuen, 1984, 316p.; LEBULLENGER, J. en LE MORVAN, D., La Communauté Européenne et la mer, Parijs, Economica, 1990, 51-273; LEIGH, M., European Integration and the Common Fisheries Policy, Londen, Croom Helm, 1983, 228p.; FARNELL, J. en ELLES, J., In Search of a Common Fisheries Policy, Hampshire, Gower, 1984, 213p.

¹²¹⁸ Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, Rome, 1957. Tekst in: MORTELMANS, K.J.M. (ed.), Handboek voor de Europese Gemeenschappen. Verdragsteksten en aanverwante stukken, Deventer, Kluwer, deel 1B.

Verdrag van Maastricht¹²¹⁹, dat het EEG-Verdrag wijzigt, wordt expliciet het gemeenschappelijk beleid op het gebied van de visserij genoemd als één van de maatregelen van de Gemeenschap om de doelstellingen¹²²⁰ van het Verdrag te verwezenlijken (art. 3 (e)).

De basis voor het visserijbeleid wordt nader bepaald in de artikelen 38-47 (Titel II inzake de landbouw) van het EEG-Verdrag.

Artikel 38 (1) bepaalt: "*De gemeenschappelijke markt omvat mede de landbouw en de handel in landbouwproducten. Onder landbouwproducten worden verstaan de voortbrengselen van bodem, veeteelt en visserij alsmede de producten in eerste graad van bewerking welke met de genoemde voortbrengselen verband houden*".

De producten die vallen onder de bepalingen van de artikelen 39 tot en met 46 zijn vermeld in een lijst van Bijlage II bij het Verdrag (art. 38 (3)). De lijst van Bijlage II omvat onder andere vis, schaal-, schelp- en weekdieren.

De werking en de ontwikkeling van de **gemeenschappelijke markt** voor de landbouwproducten dienen gepaard te gaan met de totstandkoming van een **gemeenschappelijk landbouwbeleid** van de lidstaten (art. 38 (4)). Via het gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten de doelstellingen worden gerealiseerd die worden genoemd in artikel 39:

- verhoging van de productiviteit van de landbouw, door de technische vooruitgang te bevorderen en door de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie en een optimaal gebruik van de arbeidskrachten te verzekeren,
- aldus, een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking verzekeren,
- stabilisering van de markten,
- verzekering van het aanbod,
- verzekering dat het aanbod de consument tegen redelijke prijzen bereikt.

Naast de artikelen inzake het landbouwbeleid worden nog twee andere artikelen gebruikt als basis voor het EG-visserijbeleid. Enerzijds is er artikel 7 dat het non-discriminatiebeginsel op grond van nationaliteit vooropstelt. Anderzijds is er artikel 235 dat bepaalt dat indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat het Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, de Raad de passende maatregelen kan nemen.

¹²¹⁹ Verdrag betreffende de Europese Unie, Maastricht, 7 februari 1992. Tekst ondermeer in: MORTELMANS, K.J.M. (ed.), *o.c.*, deel IB.

¹²²⁰ Artikel 2 van het Verdrag luidt: "*De Gemeenschap heeft tot taak, door het instellen van een gemeenschappelijke markt en een economische en monetaire unie en door de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk beleid of de gemeenschappelijke activiteiten, bedoeld in de artikelen 3 en 3A, het bevorderen van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu, een hoge graad van convergentie van de economische prestaties, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, een verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten.*"

2.2.2. Toepassingsgebied van het EU-visserijbeleid

Materieel toepassingsgebied

Enkel de producten die zijn opgesomd in Bijlage II bij het Verdrag vallen onder de bepalingen van de artikelen 39 tot en met 46. Met betrekking tot visserij omvat Bijlage II:

- vis, schaal-, schelp- en weekdieren (hoofdstuk 3 van de Naamlijst van Brussel),
- producten van dierlijke oorsprong, niet elders genoemd noch elders onder begrepen; dode dieren van de soorten bedoeld bij de hoofdstukken 1 en 3, niet geschikt voor menselijke consumptie (hoofdstuk 5.05.15),
- vetten en oliën van vis of van zeezoogdieren, ook indien geraffineerd (hoofdstuk 15.15.04),
- bereidingen van vis, schaal-, schelp- en weekdieren (hoofdstuk 16),
- resten afval van de voedselindustrie; bereid voedsel voor dieren (hoofdstuk 23).

Het materieel toepassingsgebied van de Gemeenschap inzake visserij omvat dus vis (zowel zoet- als zoutwatervis), evenals schelp-, schaal- en weekdieren. Korallen en sponzen zijn dan weer uitgesloten van het toepassingsgebied. Wat andere mariene dieren (voornamelijk mariene zoogdieren) betreft, omvat de bevoegdheid van de Gemeenschap het vlees van zeezoogdieren (hoofdstuk 2 van de Naamlijst van Brussel) en voorts vetten en oliën van zeezoogdieren. De bevoegdheid van de EG strekt zich uit over de handel in die producten, evenals in het vangen van de dieren met het oog op het bekomen van die producten¹²²¹.

Territoriaal toepassingsgebied

Aangezien er geen speciale voorzieningen zijn in het EEG-Verdrag met betrekking tot het territoriaal toepassingsgebied van het landbouwbeleid, kan worden aangenomen dat het toepassingsgebied voor het landbouwbeleid hetzelfde is als het toepassingsgebied van het Verdrag in het algemeen¹²²². Artikel 227 (1) luidt: *"Dit Verdrag is van toepassing op het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, het Groot-hertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Portugese Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland"*¹²²³.

Het toepassingsgebied voor het EG-beleid strekt zich bijgevolg uit over het grondgebied van de lidstaten, met inbegrip van de interne wateren, evenals over de territoriale zee, aangezien de territoriale zee volledig valt onder de soevereiniteit van de kuststaat (cf. art.1 VTZ en art. 2 (1) Zeerechtverdrag). De bevoegdheid van de EG strekt zich voorts ook uit over die gebieden waar de lidstaten over soevereine rechten beschikken. Zo strekt de EG-bevoegdheid inzake visserij zich uit over de visserijzones (tengevolge van de Resolutie van de Raad van 3 november 1976 werd in de Noordzee en de Noordatlantische Oceaan een visserijzone ingesteld van

¹²²¹ Zie hierover: CHURCHILL, R.R., *EEC Fisheries Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987, (299 p.), 53-55.

¹²²² CHURCHILL, R.R., *o.c.*, 56.

¹²²³ Er zijn bepaalde uitzonderingen waar het EEG-Verdrag niet van toepassing is, zoals bijvoorbeeld de Faroëreilanden.

200 mijl) en over de exclusieve economische zones¹²²⁴. De EG is dus bevoegd over alle schepen, geregistreerd binnen één van de lidstaten of binnen een derde staat, die visserijactiviteiten ondernemen binnen de territoriale zee, visserijzone of exclusieve economische zone van de lidstaten waar het gemeenschappelijk visserijbeleid geldt. De EG is voorts bevoegd voor alle schepen die geregistreerd zijn in één van de lidstaten, en die visserijactiviteiten ondernemen op volle zee.

2.2.3. Toegang tot de visgronden

In beginsel geldt binnen de Europese Gemeenschap het principe van de gelijke toegang van de EG-onderdanen tot de visgronden. Het principe van de gelijke toegang was terug te vinden in artikel 2 (1) van Verordening 101/76¹²²⁵. Dit artikel bepaalt dat de in elk van de lidstaten geldende visserijregeling, in het gedeelte van de zee dat onder hun soevereiniteit of hun jurisdictie valt, niet mag leiden tot verschillen in behandeling ten opzichte van andere staten (non-discriminatie-beginsel). Het artikel bepaalt vervolgens dat de lidstaten dienen te waarborgen dat voor alle vissersvaartuigen die onder de vlag van één van de lidstaten varen en op het grondgebied van de Gemeenschap staan ingeschreven, gelijke voorwaarden gelden ten aanzien van de toegang tot en de bevissing van de visgronden.

Het beginsel van de gelijke toegang tot de visgronden, is echter aan een aantal beperkingen onderhevig.

Beperking voortvloeiende uit de Toetredingsakte van 1972¹²²⁶

Een eerste beperking vloeit voort uit artikel 100 van de Toetredingsakte van 1972. Door dit artikel zijn de lidstaten gemachtigd binnen een gebied dat onder hun soevereiniteit of jurisdictie valt en binnen een grens van 6 zeemijl, berekend vanaf de laagwaterlijn van de aan de kust gelegen lidstaat, de visserij voor te behouden aan de schepen die traditioneel de visserij beoefenen binnen die zone en opereren vanuit de havens in het kustgebied. Deze beperking op het beginsel van gelijke toegang tot de visgronden, wordt bevestigd en uitgebreid in artikel 6 (1) van Verordening 170/83¹²²⁷. Artikel 6 van deze Verordening bepaalt dat de in artikel 100 afwijkende regeling mag worden gehandhaafd en de in artikel 100 vermelde grens van 6 zeemijl mag worden uitgebreid tot 12 zeemijl. De lidstaten mogen dus een exclusieve 12-mijlzone instellen of handhaven. In deze zone is de toegang beperkt tot vissersschepen die traditioneel in de betrokken wateren vissen en die opereren vanuit havens in de betrokken zone. Deze bepa-

¹²²⁴ CHURCHILL, R.R., *o.c.*, 68.

¹²²⁵ Dit principe was voor het eerst terug te vinden in Verordening (EEG) nr. 2141/70 van 20 oktober 1970 houdende de totstandkoming van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (P.B.L. 236, 27 oktober 1970) en vervolgens in Verordening (EEG) nr. 101/76 van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (P.B.L. 20, 28 januari 1976), die de voorgaande verordening wijzigt en vervangt.

¹²²⁶ Toetredingsakte van 1972. Tekst in: P.B.L. 73, 27 maart 1972.

¹²²⁷ Verordening (EEG) Nr. 170/83 van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, P.B.L. 24, 27 januari 1983.

ling werd ingevoerd met het oogpunt de kustvisserij te beschermen zodanig dat deze sector het hoofd kon bieden aan de nieuwe exploitatieomstandigheden die ontstaan waren tengevolge van de invoering van de 200-mijlszone. Deze uitzonderingsregel werd toegestaan voor een periode van 10 jaar (van 1 januari 1983 tot en met 31 december 1992). Op het einde van deze periode besluit de Raad, op basis van een verslag van de Commissie over de situatie van de visserij in de Gemeenschap, over de wijzigingen die moeten worden aangebracht in de genoemde regeling. In 2002 brengt de Commissie een volgend verslag uit aan de Raad, waarna de Raad besluit over de bepalingen die na afloop van de periode 1992-2002 zouden kunnen volgen op de in artikel 6 bedoelde regeling (art. 8). Dus tot ten minste 2002 blijft deze beperking op het principe van de gelijke toegang tot de visgronden bestaan.

De nieuwe algemene visserijbeheersverordening 3760/92¹²²⁸, die Verordening 170/83 vervangt, herhaalt en bevestigt de bepalingen van artikel 6: de regeling zoals voorzien door de Toetredingsakte van 1972 mag worden toegepast tot en met 31 december 2002.

De visserijactiviteiten in het kader van de in artikel 6 (1) van Verordening 3760/92 vastgestelde regeling (visserijactiviteiten binnen de 12-mijls zone), worden uitgeoefend volgens de bepalingen van Bijlage I bij de Verordening. In Bijlage I worden voor elke lidstaat gebieden genoemd in de kustwateren van de andere lidstaten waar zij de visserijactiviteit kunnen beoefenen en worden eveneens de soorten vermeld die zij in deze gebieden mogen bevissen. Zo mogen in de Belgische kustwateren (in een gebied van 3 tot 12 mijl) Nederlandse vissers vissen op alle soorten en Franse vissers op Haring¹²²⁹. Deze regeling van de bijzondere visserijrechten van andere lidstaten zoals vastgelegd in artikel 6 (2) en Bijlage I, is onverminderd de activiteiten in het kader van de nabuurschapsregelingen tussen de lidstaten (art. 6 (2)). Een dergelijke regeling bestaat met Nederland: op basis van artikel 2 van het Verdrag van 3 februari 1958 tot instelling van de Benelux Economische Unie mogen Nederlandse vaartuigen vissen in de zone van 0 tot 3 mijl. Voorts hebben Franse vissers een beperkte toegang voor de garnaalvisserij, op basis van een Frans-Belgisch akkoord van 1976.

Belgische vissersvaartuigen mogen op basis van Bijlage I bij Verordening 3760/92 visserijactiviteiten uitoefenen in bepaalde gedeelten van de kustwateren van het Verenigd Koninkrijk (voornamelijk op demersale soorten en Haring) en bepaalde gedeelten van de Ierse kustwateren (demersale soorten). In de Deense kustwateren langs de Noordzeekust hebben de Belgische vissersvaartuigen visserijrechten voor Kabeljauw, Schelvis, Wijting en Schol en in het Skagerrak op Schol. In de Franse kustwateren (gedeelte van de Noordatlantische kust) zijn er rechten inzake demersale soorten en Sint-Jacobs-schelpen. De belangrijkste toegang is evenwel tot de Nederlandse kustwateren: daarin heeft België in het gedeelte van 3 tot 12 mijl voor de hele kust onbeperkte rechten op alle soorten. Op basis van de Benelux-Overeenkomst heeft België eveneens visserijrechten in de zone van 0 tot 3 mijl van de Nederlandse kustwateren.

¹²²⁸ Verordening (EEG) Nr. 3760/92 van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur, P.B. L. 389, 31 december 1992. Deze verordening is in werking getreden op 1 januari 1993.

¹²²⁹ Door de rechtstreekse toepasbaarheid van artikel 6 (2) van Verordening 3760/92 en Bijlage I bij deze Verordening worden de bijzondere visserijrechten van andere lidstaten door deze bepalingen vastgelegd en niet langer in het kader van de van kracht zijnde internationale overeenkomsten. Het K.B. van 21 juni 1994 werd in die zin gewijzigd door het K.B. van 4 mei 1995 (cf. verder hierover bij Belgische wetgeving).

Beperking voor bepaalde kwetsbare gebieden

Een tweede beperking op het beginsel van de gelijke toegang vloeit voort uit artikel 7 en Bijlage II van Verordening 170/83 en wordt bevestigd door Verordening 3760/92. In de gebieden die worden omschreven in Bijlage II bij de Verordening 3760/92 (dit zijn de gebieden rond de Orkneys en Shetlands, de zogenaamde Orkney/Shetland Box) worden voor soorten die in dat gebied van speciaal belang zijn, de visserijactiviteiten onderworpen aan een vergunningsstelsel. De activiteiten zijn tevens onderworpen aan procedures voor de melding aan de bevoegde controleautoriteiten van het in- en uitvaren van het betrokken gebied. Dit stelsel geldt voor vissersvaartuigen met een lengte tussen de loodlijnen van ten minste 26 meter en ten aanzien van andere demersale soorten dan Kever en Blauwe wijting (art. 7). In Bijlage II worden het toegestane aantal vissersvaartuigen per lidstaat bepaald. Zo heeft België 2 vaartuigen die worden toegelaten om in deze zone te vissen.

Beperking ten gevolge van de Toetredingsakte van Spanje en Portugal¹²³⁰

Een uitzondering op het beginsel van de gelijke toegang werd voorzien bij de toetreding van Spanje tot de EG. De andere lidstaten van de EG waren immers bevreesd voor het welzijn van de visstocks, gezien de aanzienlijke grootte van de Spaanse vissersvloot¹²³¹.

Voor de schepen die varen onder Spaanse vlag en geregistreerd staan binnen het gebied waar het gemeenschappelijk visserijbeleid van toepassing is, is de toegang tot de ICES-gebieden die vallen onder de soevereiniteit of jurisdictie van de lidstaten geregeld door de Toetredingsakte (artt. 156-166). Maximum 300 schepen die voorkomen op een basislijst kunnen gemachtigd worden hun visserijactiviteiten uit te oefenen. Slechts 150 standaardvaartuigen mogen tegelijkertijd hun visserijactiviteit uitoefenen. De op de basislijst vermelde vaartuigen die buiten gebruik worden gesteld, kunnen worden vervangen door vaartuigen van dezelfde categorie. Dit kan slechts ten belope van de helft van het vermogen van de geschrapte vaartuigen, en dit totdat de basislijst is vastgesteld op een peil dat zich zodanig verhoudt ten opzichte van de toegewezen visbestanden zodanig dat een normale exploitatie is gewaarborgd. Dit geldt echter maar voor zover de capaciteit van de vloot van de Gemeenschap niet wordt uitgebreid in de communautaire wateren van de Atlantische Oceaan (waaronder de Noordzee). Bepaalde gespecialiseerde visserijactiviteiten (zoals sardine- en ansjovisvangst) zijn toegestaan. Deze regeling geldt tot het einde van 2002. Er kunnen wel aanpassingen gebeuren (vastgesteld vóór 31 december 1993). Deze aanpassing gebeurde door Verordening 1275/94¹²³². Alhoewel in de Verordening de in de Akte van Toetreding vastgestelde bepalingen inzake het systeem van basislijsten en periodieke lijsten en van de toegang tot de zones worden ingetrokken en dat alle communautaire vissersvaartuigen vrije toegang tot de wateren hebben onder soevereiniteit of jurisdictie van de lidstaten (art. 2 (1)), wordt de inwerkingtreding hiervan afhankelijk gesteld van het nemen van maatregelen inzake voorwaarden voor toegang tot zones en bestanden (art.

¹²³⁰ Toetredingsakte van Spanje en Portugal. Tekst in: P.B.L. 302, 15 november 1985.

¹²³¹ CHURCHILL, R.R., o.c., 138.

¹²³² Verordening 1275/94 van de Raad van 30 mei 1994 inzake aanpassingen in de regeling die is vastgesteld in de hoofdstukken "Visserij" van de Akte van Toetreding van Spanje en Portugal, P.B.L. 140, 3 juni 1994.

2 (2) en (3)). Voor de communautaire wateren moeten deze maatregelen ervoor zorgen dat er geen verhoging van de visserijinspanning mag plaatsvinden, waarvan het niveau is vastgesteld in de Akte van Toetreding. Zo nodig moet een vermindering van de visserijinspanning worden voorzien (art. 3 (3)). De in Verordening 1275/94 vooropgestelde maatregelen werden vastgelegd door Verordening 685/95¹²³³, waarin de criteria en procedures waren vastgesteld voor de invoering van een beheersregeling betreffende de visserijinspanning in bepaalde gebieden¹²³⁴.

Beperking inzake toegang door de toetreding van Zweden, Finland en Oostenrijk

De toetreding van deze landen tot de communautaire wateren wordt geregeld door Verordening 3237/94¹²³⁵. Naast de toegang van de wateren die onder jurisdictie of soevereiniteit vallen van Zweden en Finland, worden ook voorwaarden opgenomen voor de toegang van Zweedse vaartuigen in wateren, die vallen onder de soevereiniteit of jurisdictie van de huidige lidstaten. Deze toegang wordt ondermeer afhankelijk gesteld van een visvangstmachtiging. Het aantal visvangstmachtigingen worden beperkt (cf. artt. 7 - 10).

Beperking door quota-regeling

Een laatste beperking op het beginsel van de gelijke toegang vloeit voort uit de quota-regeling en andere instandhoudingsmaatregelen. Artikel 4 van Verordening 3760/92 bepaalt dat de Raad communautaire bepalingen vaststelt betreffende de voorwaarden voor de toegang tot de wateren en de bestanden en de uitoefening van exploitatieactiviteiten¹²³⁶.

2.2.4. Visserijbeheer

Pas in 1983 werd binnen de Europese Gemeenschap een systeem ingevoerd voor het beheer van de visbestanden. Dit werd noodzakelijk geacht ondermeer als gevolg van de ontwikkelingen in het internationaal zeerecht waardoor in verschillende derde landen exclusieve economische zones werden ingevoerd en waardoor voor sommige lidstaten enorme visgronden verloren gingen. Daarnaast genoodzaakte ook het toenemende probleem van de overbevissing tot een instandhoudingsbeleid¹²³⁷. Naast de regeling inzake de toegang tot de visgronden, bestaat dit systeem ondermeer uit het bepalen van de TAC's ("Total Allowable Catches"), het verdelen van quota onder de verschillende lidstaten en diverse technische maatregelen.

Het visserijbeheersbeleid werd ingevoerd bij Verordening nr. 170/83 van 25 januari 1983 tot

¹²³³ Verordening 685/95 van de Raad van 27 maart 1995 betreffende het beheer van de visserijinspanningen voor bepaalde vangstgebieden en visbestanden van de Gemeenschap, P.B.L. 71, 31 maart 1995.

¹²³⁴ Cf. verder inzake beheersmaatregelen.

¹²³⁵ Verordening 3237/94 van de Commissie van 21 december 1994 tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van de in de Akte van Toetreding van Noorwegen, Oostenrijk, Finland en Zweden bedoelde regeling voor de toegang tot de wateren, P.B.L. 338, 28 december 1994.

¹²³⁶ Zie volgend punt inzake visserijbeheer.

¹²³⁷ VANHAECKE, H., Overzicht van de inspectie- en controlediensten inzake de zeevisserij, Stagerapport voor Landbouwkundig ingenieur bij het Ministerie van Landbouw, februari 1994, (99p.), 3.

instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden¹²³⁸. Deze Verordening werd vervangen door Verordening 3760/92 van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur. Deze verordening werd genomen vanuit het oogpunt dat, ondanks de bestaande regeling, een aantal visbestanden achteruit zijn blijven gaan. Het invoeren van een aantal nieuwe elementen in vergelijking met de vorige verordening moeten trachten deze problemen op te lossen. Zo wordt door de nieuwe Verordening een systeem van nationale vergunningen (af te leveren door de lidstaten) ingevoerd. Er wordt ook uitgegaan van nieuwe begrippen, zoals bijvoorbeeld de visserijinspanning. De Verordening tracht ook de diverse aspecten van het Europees visserijbeleid te verenigen. Zo wordt in de Verordening de grondslag gelegd voor een nieuwe controleverordening, evenals de grondslag voor een nieuw structuurbeleid.

Verordening 3760/92

Artikel 1 van Verordening 3760/92 bepaalt dat het gemeenschappelijk visserijbeleid betrekking heeft op de exploitatie van levende aquatische rijkdommen en aquacultuur en op de verwerking en de afzet van visserij- en aquacultuurproducten. Voorwaarde is wel dat de activiteit moet worden uitgeoefend op het grondgebied van de lidstaten, in communautaire viswateren (wateren onder de soevereiniteit of jurisdictie van de lidstaten) of door communautaire vissersvaartuigen (vissersvaartuigen die de vlag van een lidstaat voeren en geregistreerd zijn in de Gemeenschap).

De **doelstellingen** van het gemeenschappelijk visserijbeleid worden bepaald in artikel 2. Wat betreft de exploitatieactiviteiten bestaan de doelstellingen van het visserijbeleid er in de beschikbare en toegankelijke levende mariene aquatische bestanden te beschermen en in stand te houden, evenals te zorgen voor de rationele en verantwoorde exploitatie daarvan op duurzame basis en onder voor deze sector passende economische en sociale voorwaarden. Rekening moet daarbij worden gehouden met de consequenties voor het mariene ecosysteem en met de behoeften van consumenten en producenten. Om deze doelstelling te bereiken, wordt een communautaire regeling ingesteld voor het beheer van de exploitatieactiviteiten. Deze regeling moet een duurzaam evenwicht tussen bestanden en exploitatie tot stand brengen. Het doel van de Verordening is de instelling van een kader voor de instandhouding en de bescherming van de bestanden. Onder bestanden wordt in de Verordening verstaan de beschikbare en toegankelijke levende mariene aquatische soorten, met inbegrip van de anadrome en catadrome soorten, tijdens hun mariene levensduur (art. 3 (b)).

De mogelijke beheersmaatregelen waarover de EU beschikt om de visserij te beheren, worden vastgelegd in artikel 4: de Raad stelt de communautaire bepalingen vast met betrekking tot de **voorwaarden voor de toegang tot de wateren en de bestanden en de uitoefening van de exploitatieactiviteiten**. Deze bepalingen kunnen voor elke visserijtak of groepen visserijtakken maatregelen omvatten inzake ondermeer de vaststelling van zones waar de visserij wordt verboden of beperkt, de beperking van exploitatieniveaus, de beperking van de op zee doorgebrachte tijd, het toegestane aantal en type vissersvaartuigen, technische maatregelen betreffende het vistuig, de minimummaat of minimumgewicht voor de te vangen vis (art. 4).

¹²³⁸ Verordening nr. 170/83 van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, P.B.L. 24, 27 januari 1983.

Als voorwaarde voor het uitoefenen van de visserij, dienen de communautaire vissersvaartuigen te beschikken over een bij het vaartuig horende visvergunning. De vergunningen moeten worden afgegeven door de lidstaten. De minimuminformatie die in de vergunning moet zijn vermeld, wordt bepaald in een communautair stelsel dat vóór 31 december 1993 door de Raad dient te worden vastgesteld. Het stelsel wordt op uiterlijk 1 januari 1995 van kracht. De vergunningstelsels zijn van toepassing op alle communautaire vissersvaartuigen die hun activiteiten uitoefenen in de communautaire viswateren, alsook in de wateren van derde landen of in de volle zee. De voorschriften betreffende de vereiste minimuminformatie zijn ook van toepassing op vissersvaartuigen uit derde landen die in de communautaire viswateren vissen. Dit moet wel bij wijze van internationale overeenkomsten zijn vastgesteld (art. 5).

De Verordening bevat ook bepalingen inzake de beperking van toegang tot bepaalde zones (de 12-mijls zone en de beschermde gebieden¹²³⁹ (artt. 6 en 7).

Wat de regeling van het exploitatieniveau (dit houdt in de vangsten van een bestand gedurende een bepaalde periode in verhouding tot de totale omvang van het bestand) betreft, kan dit worden geregeld door de omvang van de toegestane vangsten en zo nodig de visserijinspanning te beperken (art. 8 (1)). Het beperken van de exploitatieniveaus gebeurt overeenkomstig de Verordening (cf. art. 8 (3) en (4)). De Raad kan voor meer jaren voor elke visserijtak of groep van visserijtacken beheersdoelstellingen vaststellen. Hiervoor kan worden uitgegaan van een multispeciesbasis. Op basis van de beheersdoelstellingen worden beheersstrategieën vastgesteld (art. 8 (3)). Er kunnen tussentijdse aanpassingen gebeuren aan de beheersdoelstellingen en -strategieën (art. 8 (4) (v)).

De Raad stelt voor elke visserijtak de totaal toegestane vangst (TAC's) en/of de totaal toegestane visserijinspanning vast, gebaseerd op de beheersdoelstellingen en -strategieën (art. 8 (4) (i)). De TAC's kunnen zo nodig worden vastgesteld voor verschillende jaren¹²⁴⁰. De TAC's hebben als doel ervoor te zorgen dat niet meer vis wordt gevangen dan eigenlijk biologisch aanvaardbaar is. De Raad verdeelt de vangstmogelijkheden (quota) op zodanige wijze over de lidstaten dat elke lidstaat is verzekerd van de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten voor elk betrokken bestand (art. 8 (4) (ii)). Het beginsel van de relatieve stabiliteit houdt een vast percentage per bestand in voor elke lidstaat. De verdeelsleutel die wordt toegepast en die gebaseerd is op het principe van de relatieve stabiliteit, werd vastgelegd door de Raad in 1980 en opgenomen in de eerste beheersverordening van 1983. Deze verdeling is gebaseerd op volgende criteria:

- de traditionele visserijactiviteit van de lidstaat, bepaald op basis van de gemiddelde vangsten in de referentieperiode 1973-1978,
- de bijzondere behoeften van de gebieden die sterk afhankelijk zijn van de visserij ("Haagse preferenties"),
- verloren gegane vangstmogelijkheden in de wateren van derde landen door de invoering van

¹²³⁹ Cf. *supra* inzake toegang.

¹²⁴⁰ Teneinde een grotere flexibiliteit te hebben bij het meerjaren beheer van de TAC's werd Verordening 847/96 uitgevaardigd (Verordening 847/96 van de Raad van 6 mei 1996 tot invoering van aanvullende voorwaarden voor het meerjarenbeheer van de TAC's en quota, P.B.L. 115, 9 mei 1996).

de EEZ¹²⁴¹.

De lidstaten zijn gerechtigd hun verkregen quota onderling te ruilen (mits kennisgeving aan de Commissie) (art. 9).

Naast de reeds vroeger toegepaste maatregelen van de TAC's en de verdeling in quota's hiervan, is het door de nieuwe beheersverordening nu ook mogelijk om de visserijinspanning te beperken. Als het niet adequaat is de vangsten te beperken, kan het exploitatieniveau worden geregeld door alleen de visserijinspanning (dit is het product van de capaciteit en de visserijactiviteit van een vaartuig) te beperken. Hier wordt dus niet meer enkel rekening gehouden met de capaciteit van een vissersschip, in termen van tonnage en drijfkracht, maar eveneens met het aantal schepen, het effectieve aantal visdagen, het type visserij¹²⁴².

Ondermeer om de toegang van Spanje en Portugal tot de communautaire wateren meer definitief te regelen, werd voor bepaalde gebieden het beheer van de visserijinspanning vastgelegd. De basis voor deze regeling werd gelegd in Verordening 685/95 (cf. ook *supra*) en uitgevoerd door Verordening 2027/95¹²⁴³. Bij de gebieden die worden bestreken door deze verordeningen¹²⁴⁴, zijn vooral de gebieden Vb, VI, VII en VIII van belang voor België, aangezien een derde van de Belgische vangsten daar wordt gevangen¹²⁴⁵. In Verordening 685/95 worden de criteria en procedures vastgesteld voor de invoering van een beheersregeling inzake de visserijinspanning in de betrokken gebieden. Door de lidstaten moeten namenlijsten worden opgesteld van vaartuigen die hun vlag voeren en die visserijactiviteiten mogen uitoefenen in de betrokken gebieden en in de visserijtakken, omschreven in Bijlage I. Het regelen van de visserijinspanning is verschillend naargelang het gaat om de vangst van demersale soorten of de vangst van pelagische soorten. Voor de vangst op demersale soorten, wordt de noodzakelijke visserijinspanning geraamd door de lidstaten op basis van de criteria die worden gegeven in Bijlage II (potentiële visserijinspanning). In de ICES-gebieden VII a en VII f moet de visserijinspanning worden vastgesteld aan de hand van de traditionele visserijactiviteiten. Hierdoor wordt in de praktijk in deze gebieden de toegang tot de wateren door Spaanse vissersvaartuigen uitgesloten¹²⁴⁶. In de Ierse box wordt de visserijinspanning vastgesteld op basis van de huidige visserijactiviteiten van hun vaartuigen, met uitzondering van de vaartuigen onder Spaanse vlag, waarvoor een beperking geldt tot 40 vaartuigen (art. 3). Voor pelagische soorten, met inbegrip van sterk migrerende soorten, treffen de lidstaten maatregelen, waardoor de daadwerkelijke visserijinspanningen achteraf kunnen worden gecontroleerd (art. 4), in

¹²⁴¹ VANHAECKE, H., *o.c.*, 6.

¹²⁴² Cf. ook: COFFEY, C., *o.c.*, 18-19.

¹²⁴³ Verordening 2027/95 van de Raad van 15 juni 1995 tot invoering van een regeling voor het beheer van de visserij-inspanning voor bepaalde vangstgebieden en visbestanden van de Gemeenschap, *P.B.L.* 199, 24 augustus 1995.

¹²⁴⁴ Het betreft de volgende gebieden: ICES Vb, VI, VII, VIII, IX en E en CECAF 34.1.1, 34.1.2 en 34.2.0.

¹²⁴⁵ *De Belgische zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994*, 5.

¹²⁴⁶ COFFEY, C., *o.c.*, 19.

tegenstelling tot de potentiële visserijinspanning bij de demersale soorten.

In de betrokken gebieden moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om de vaartuigen onder hun vlag te verplichten om te melden wanneer zij visserijgebieden of een haven in het betrokken gebied binnenvaren en verlaten. Bovendien moeten de vaartuigen bij het binnenkomen en verlaten van een gebied de aan boord aanwezige vangsten melden van zodra de communautaire infrastructuur inzake het beheer van vangtgegevens voor vissersvaartuigen in de communautaire wateren operationeel is (uiterlijk op 1 januari 1998) (art. 7 (3) en (4)). Nadat de lidstaten de nodige informatie dienden te verstrekken ter uitvoering van de Verordening 685/95, diende de Raad een besluit te nemen over een voorstel van de Commissie waarin al dan niet de voorwaarden worden aangepast voor de, door de betrokken lidstaten meegedeelde visserijactiviteiten. Dit besluit werd genomen door Verordening 2027/95.

Ondanks het feit dat het visserijbeheer een bevoegdheid is voor de EG, wordt aan de lidstaten toch nog een zekere bevoegdheid overgelaten. Zo bepaalt artikel 10 dat de lidstaten maatregelen kunnen nemen voor de instandhouding en het beheer van de bestanden in wateren onder hun soevereiniteit of jurisdictie onder de voorwaarde dat deze maatregelen betrekking hebben op lokale visbestanden die slechts voor de vissers van de betrokken lidstaat van belang zijn of uitsluitend van toepassing zijn op de vissers van de betrokken lidstaat. De maatregelen moeten echter verenigbaar zijn met de doelstellingen van het visserijbeleid en mogen niet minder stringent zijn dan de communautaire maatregelen (genomen op basis van art. 4).

Ingeval van onvoorziene ernstige verstoringen die de instandhouding van de bestanden in gevaar kunnen brengen, besluit de Commissie tot passende maatregelen. De Commissie kan daartoe overgaan op verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief. De maatregelen kunnen maar gelden voor een periode van maximum 6 maanden (art. 15).

Inzake **controle** wordt bepaald dat de Raad een communautair controlesysteem moet invoeren dat moet instaan voor de naleving van de Verordening (art. 12)¹²⁴⁷.

Inzake de **herstructurering** wordt bepaald dat de Raad de doelstellingen en bepalingen voor de herstructurering van de communautaire visserijsector vaststelt met het oog op de toestandbrenging van een duurzaam evenwicht tussen de hulpbronnen en de exploitatie ervan. Deze herstructurering wordt vastgesteld voor een meerjarige periode en moet uiterlijk op 1 januari 1994 voor de eerste maal worden vastgesteld (art. 11)¹²⁴⁸.

Door de Verordening 3760/92 wordt tevens een **Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité** voor de visserij ingesteld (art. 16). Ook dit houdt een belangrijke wijziging in aan de voorgaande verordening, waardoor een Wetenschappelijk en Technisch Comité voor de visserij werd ingesteld. Door de nieuwe Verordening wordt aan het Comité tevens een econo-

¹²⁴⁷ Zie verder inzake controlebeleid.

¹²⁴⁸ Zie verder onder structuurbeleid.

mische functie toegewezen. Het Comité heeft hierdoor niet enkel de plicht een jaarlijks verslag op te maken over de toestand van de visbestanden en de ontwikkeling van de visserijactiviteit, maar eveneens over de economische consequenties van de toestand van de bestanden.

Verordening 3094/86

De beheersverordening wordt aangevuld door een andere belangrijke verordening in deze materie, Verordening 3094/86 van 7 oktober 1986 houdende bepaalde technische maatregelen voor het behoud van de visbestanden, zoals herhaalde malen gewijzigd¹²⁴⁹. De meeste wijzigingen die werden aangebracht, gelden slechts in communautaire wateren en niet daarbuiten, op een paar uitzonderingen na zoals de restricties inzake de lengte van drijfnetten¹²⁵⁰.

Verordening (EEG) nr. 3094/86 bevat bepalingen inzake visnetten en het gebruik ervan (ondermeer de minimum maaswijdten), de minimummaat van vis, schaal-, schelp-, en weekdieren, vangstverboden voor bepaalde vissoorten binnen bepaalde gebieden en op bepaalde tijdstippen (zo zijn er bepalingen voorzien voor Zalm en Zeeforel, Haring en Makreel). Er zijn tevens bepalingen inzake de beperking van bepaalde visserijmethoden (beperkingen op het gebruik van vaartuigen en vistuig bij het vissen op bepaalde soorten in bepaalde periodes en in bepaalde geografische zones).

Op basis van Verordening 3094/86 werden twee lijsten opgesteld, met name een lijst van vaartuigen met een lengte over alles van meer dan 8 meter die in bepaalde zones van de Gemeenschap mogen vissen met de boomkor (Vastgelegd in Verordening 55/87¹²⁵¹) en een lijst met vaartuigen met een lengte over alles van meer dan 8 meter die in bepaalde zones van de Gemeenschap met boomkorren waarvan de totale boomlengte meer dan 9 meter bedraagt, op tong mogen vissen (vastgelegd bij Verordening 3554/90¹²⁵²).

¹²⁴⁹ Verordening 3094/86 van 7 oktober 1986 houdende bepaalde technische maatregelen voor het behoud van de visbestanden, P.B.L. 288, 11 oktober 1986. Gewijzigd door Verordening 4026/86, P.B.L. 376, 31 december 1986; Verordening 2986/87, P.B.L. 280, 3 oktober 1987; Verordening 3953/87, P.B.L. 371, 30 december 1987; Verordening 1555/88, P.B.L. 140, 7 juni 1988; Verordening 2024/88, P.B.L. 179, 9 juli 1988; Verordening 3287/88, P.B.L. 292, 26 oktober 1988; Verordening 4193/88, P.B.L. 369, 31 december 1988; Verordening 2220/89, P.B.L. 211, 22 juli 1989; Verordening 4056/89, P.B.L. 389, 30 december 1989; Verordening 3500/91, P.B.L. 331, 3 december 1991; Verordening 345/92, P.B.L. 42, 18 februari 1992; Verordening 1465/92, P.B.L. 155, 6 juni 1992; Verordening 2120/92, P.B.L. 213, 29 juli 1992; Verordening 3034/92, P.B.L. 307, 23 oktober 1992; Verordening 1796/94, P.B.L. 187, 22 juli 1994; Verordening 1173/95, P.B.L. 118, 25 mei 1995; Verordening 1909/95, P.B.L. 184, 3 augustus 1995; Verordening 2251/95, P.B.L. 230, 27 september 1995; Verordening 307/95, P.B.L. 329, 30 december 1995.

¹²⁵⁰ COFFEY, C., o.c., 16-17.

¹²⁵¹ Verordening 55/87 van de Commissie van 30 december 1986 tot vaststelling van de lijst van vaartuigen met een lengte van meer dan 8 meter die in bepaalde zones van de Gemeenschap mogen vissen met de boomkor, P.B.L. 8, 10 januari 1987.

¹²⁵² Verordening 3554/90 van de Commissie van 10 december 1990 houdende nadere bepalingen voor de vaststelling van de lijst van vaartuigen met een lengte over alles van meer dan 8 meter en die in bepaalde zones van de Gemeenschap met boomkorren waarvan de totale boomlengte meer dan 9 meter bedraagt, op tong mogen vissen, P.B.L. 346, 11 december 1990.

2.2.5. Structuurbeleid

Het structuurbeleid van de EG is meer gericht op de socio-economische aspecten van de visserij, zoals de capaciteit van de vissersvloot, werkomstandigheden van vissers, enzomeer. Een regeling van de capaciteit van de vloot was noodzakelijk gezien de overcapaciteit die bestond binnen de EG (als gevolg van de modernisering van de vloot en door het afsluiten van visgronden in derde landen als gevolg van de invoering van de EEZ).

De kennis van de structuur en de capaciteit van de vloot in de Europese Unie is verbeterd sinds 1991 door de oprichting van een Gemeenschapsregister voor vissersboten¹²⁵³. Door de onvolledigheid en onjuistheden in het register is de waarde ervan als instrument voor het opvolgen van de capaciteit echter beperkt¹²⁵⁴.

Het structuurbeleid werd een eerste maal gereguleerd door Verordening 4028/86 van 18 december 1986¹²⁵⁵, gewijzigd door Verordening 3944/90 van 20 december 1990¹²⁵⁶. Deze verordening bevatte zowel maatregelen inzake de aanpassing van de vloot aan de hand van meerjarige oriëntatieprogramma's als steunmaatregelen, met de bedoeling om voor de, door de herstructureringsmaatregelen getroffen ondernemingen lasten te verlichten en de activiteit van de sterkst getroffen ondernemingen te heroriënteren. Nauw verweven met het structuurbeleid zijn de maatregelen om de verwerking en de afzet van visserij en aquicultuurproducten te verbeteren. Deze materie werd geregeld door Verordening 4042/89¹²⁵⁷.

In de beheersverordening 3760/92 werd de basis gelegd voor een nieuw structuurbeleid (art. 11). Dit nieuw structuurbeleid wordt vastgelegd door Verordening 2080/93 van de Raad van 20 juli 1993 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij¹²⁵⁸ en Verordening 3699/93 van de Raad van 21 december 1993 tot vaststelling van de criteria en voorwaarden voor de structurele bijstand van de Gemeenschap in de sector visserij/aquicultuur

¹²⁵³ Ingesteld door Verordening 163/89, P.B.L. 20, 25 januari 1989. Opgeheven en vervangen door Verordening 109/94 van de Commissie van 19 januari 1994 betreffende het communautaire gegevensbestand van vissersvaartuigen, P.B.L. 19, 22 januari 1994, gewijzigd door Verordening 493/96 van 20 maart 1996, P.B.L. 72, 21 maart 1996.

¹²⁵⁴ COFFEY, C., o.c., 18.

¹²⁵⁵ Verordening (EEG) Nr. 4028/86 van 18 december 1986 inzake communautaire acties voor verbetering en aanpassing van de structuur van de visserij en de aquicultuur, P.B.L. 376, 31 december 1986.

¹²⁵⁶ Verordening (EEG) Nr. 3944/90 van 20 december 1990 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 4028/86, P.B.L. 380, 31 december 1990.

¹²⁵⁷ Verordening (EEG) Nr. 4042/89 van 19 december 1989 betreffende de verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van visserij- en aquicultuurproducten, P.B.L. 388, 30 december 1989.

¹²⁵⁸ Verordening 2080/93 van de Raad van 20 juli 1993 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij, P.B.L. 193, 31 juli 1993.

en verwerking/afzet van de producten daarvan¹²⁵⁹. De Verordeningen 4028/86 en 4042/89, evenals de beschikkingen tot vaststelling van de meerjarige oriëntatieprogramma's betreffende de vissersvlooten voor de periode 1993-1996 werden opgeheven door Verordening 2080/93 (art. 9).

Alhoewel er reeds door Verordening 4028/86 een structuurbeleid was vastgelegd, was er slechts vrij recent een belangrijke daling in de hoeveelheid steun voor de constructie en modernisering van de vloot en was het pas recent dat fondsen, gebruikt voor het definitief onttrekken van vaartuigen aan de vloot, werden vergroot. Bovendien is een vierde van de EG- steun gebruikt voor hergebruik van vaartuigen voor niet-Uniewateren, met het oog op het terugdringen van de druk op eigen rijkdommen zonder verlies van tewerkstelling binnen de Unie. Pas door de nieuwe beheersverordening werd een expliciete link gelegd tussen het behoud van de rijkdommen en het structuurbeleid¹²⁶⁰ (cf. art. 11 Verordening 3760/92: de Raad stelt de doelstellingen en bepalingen vast voor de herstructurering van de communautaire visserijsector met het oog op het totstandbrengen van een duurzaam evenwicht tussen de hulpbronnen en de exploitatie daarvan).

De herstructurering van de vissersvloot gebeurt aan de hand van **meerjarige oriëntatieprogramma's (MOP's)**. Deze meerjarige oriëntatieprogramma's (MOP's) hebben als doelstelling een vissersvloot te vormen die is afgestemd op de vangstmogelijkheden. Verordening 4028/86 legde de basis voor de eerste twee meerjarige oriëntatieprogramma's. Deze MOP's hadden betrekking op de hele visserijsector van een lidstaat. Voor de daaropvolgende meerjarige oriëntatieprogramma's wordt de basis gelegd in de algemene beheersverordening 3760/92. Bij de derde MOP's (periode 1993-96) werd een meer geïntegreerde benadering gebruikt en werden algemene doelstellingen vooropgesteld (in tegenstelling tot de eerste twee MOP's waarbij louter doelstellingen werden bepaald individueel per vloot). Deze algemene doelstellingen bestaan uit een vermindering tegen uiterlijk 31 december 1996, ten opzichte van de doelstellingen uit het vorige oriëntatieprogramma, van de visserijinspanning van de vloot van elke lidstaat met volgende percentages:

- 20% voor vaartuigen die met de bodemtrawl op demersale bestanden vissen;
- 15% voor boomtrawlers en met de kor vissende vaartuigen die op benthische bestanden vissen;
- 0% (geen toename) voor de overige vlootsegmenten¹²⁶¹.

Deze reducties zijn echter veel lager dan deze die werden vastgesteld door experts. Tegen het einde van 1994 hadden de meeste lidstaten de reducties reeds bereikt, waardoor geen verdere

¹²⁵⁹ Verordening (EEG) Nr. 3699/93 van de Raad van 21 december 1993 tot vaststelling van de criteria en voorwaarden voor de structurele bijstand van de Gemeenschap in de sector visserij/aquacultuur en verwerking/afzet van de producten daarvan, P.B.L. 346, 31 december 1993. Gewijzigd door: Verordening 1624, P.B.L. 155, 6 juli 1995; Verordening 2719/95, P.B.L. 283, 25 november 1995; Verordening 965/96, P.B.L. 131, 1 juni 1996.

¹²⁶⁰ COFFEY, C., o.c., 22.

¹²⁶¹ Cf. artikel 1 (1) van Beschikking 94/15 van de Raad van 20 december 1993 inzake de doelstellingen en de bepalingen voor de herstructurering van de communautaire visserijsector, in de periode van 1 januari 1994 tot en met 31 december 1996, gericht op een duurzaam evenwicht tussen de omvang van de bestanden en de mate van exploitatie, P.B.L. 10, 14 januari 1994.

reductie van hun vloot meer is vereist tot het volgende MOP (in 1997).

Ondanks de MOP's zijn in sommige lidstaten de vloten nog uitgebreid aangezien de eerste twee MOP's niet verplicht waren. Het derde MOP is daarentegen wel verplicht. Het niet-naleven ervan kan acties van het Hof van Justitie mogelijk maken tegen de lidstaat die niet voldoet aan de verplichting¹²⁶².

Het vierde MOP heeft betrekking op de periode 1997-2002, waarin twee fasen worden voorzien (1997-1999 en 2000-2002). Het MOP IV 1997-1999 zal worden opgesteld teneinde een betere integratie te krijgen tussen het behoud van de rijkdommen en het structurele aspect van het visserijbeleid. Het MOP IV zal de belangen van de visserijindustrie in rekening brengen en al de betrokken partijen, professioneel, administratief, wetenschappelijk, zullen worden geconsulteerd. Een specifiek aanpassingsprogramma zal worden opgesteld voor elke vloot¹²⁶³. Voor het terugbrengen van de visserijcapaciteit werd in de MOP's uitgegaan van de tonnage en de drijfkracht. In de toekomst zullen ook doelstellingen worden vastgelegd voor de visserijinspanning.

Naast de meerjarige oriëntatieprogramma's, is een belangrijk element uit het structuurbeleid, de **steunmaatregelen** aan de visserijsector, waarin de financiële bijstand wordt vastgelegd voor de herstructurering van de sector door EU- steun en steun van de lidstaten zelf.

Deze worden vastgelegd in Verordening 2080/93 van de Raad van 20 juli 1993 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij. Het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) heeft tot taak om:

- bij te dragen tot het scheppen van een duurzaam evenwicht tussen de bestanden en de exploitatie daarvan,
- om het concurrentievermogen van de bedrijfsstructuren en de ontwikkeling van economisch levensvatbare ondernemingen in de sector te versterken,
- om de voorziening met en de valorisatie van visserij- en aquacultuurproducten te verbeteren (art. 1 (2)).

Het FIOV kan bijstand toekennen voor maatregelen die rechtstreeks bijdragen tot de naleving van de vereisten van het gemeenschappelijk visserijbeleid, en dit op volgende gebieden:

- verlegging van de visserij,
- tijdelijke samenwerkingsverbanden,
- gemengde venootschappen,
- aanpassing van de vangstcapaciteit (art. 2).

Het FIOV kan deelnemen in de financiering van investeringen en maatregelen op volgende domeinen:

- herstructurering en vernieuwing van de vissersvloot,

¹²⁶² COFFEY, C., o.c., 23.

¹²⁶³ The Union's Policies - Fisheries, INTERNET (<http://www.cec.lu/en/eupol/fish.html>), uitgeprint op 19 juni 1996.

- modernisering van de vissersvloot,
- verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten,
- ontwikkeling van de aquacultuur en inrichting van de kustzones,
- experimentele visserij,
- uitrusting van de vissershavens,
- marktverkenning,
- specifieke maatregelen.

Deze investeringen en maatregelen kunnen betrekking hebben op de exploitatieomstandigheden aan boord van de vaartuigen, het verbeteren van de selectiviteit van de vangsttechnieken en van het vistuig, de kwaliteitsverbetering van de producten en het naleven van de communautaire normen inzake ondermeer milieubescherming (art. 3).

Artikel 6 van de Verordening bepaalt dat de Raad de modaliteiten en voorwaarden moet vaststellen voor de bijdrage van het FIOV aan de maatregelen tot wijziging van de structuur van de visserijsector. Deze voorwaarden en criteria voor de structurele bijstand werden vastgelegd in Verordening 3699/93 van 21 december 1993. Op grond van deze verordening dienen de lidstaten bij de Commissie een sectorplan en een bijstandsaanvraag in, gebundeld in een enkel document. Het document beslaat een periode van 6 jaar (art. 3). Het sectorplan omvat de beschrijving van de bestaande situatie, een strategie voor de aanpassing van de structuur van de sector en de overwogen middelen om de doelstellingen te bereiken (Bijlage I).

Op basis van deze gegevens stelt de Commissie bij wijze van beschikking het communautaire programma voor structurele bijstandsverlening in de sector vast (art. 4). De Commissie neemt voorts de meerjarige oriëntatieprogramma's¹²⁶⁴ per lidstaat aan (art. 5).

De maatregelen die de lidstaten kunnen nemen ter uitvoering van de MOP's zijn terug te vinden in Titel II van de Verordening. Om de doelstellingen, vastgelegd in de MOP's te bereiken, nemen de lidstaten maatregelen tot aanpassing van de visserijinspanning. Indien nodig, nemen zij maatregelen voor het definitieve beëindigen of beperken van de visserijactiviteiten van de vaartuigen. Onder definitieve beëindiging van visserijactiviteiten wordt verstaan, de sloop van het vaartuig, de definitieve overbrenging van het vaartuig naar een derde land of de definitieve bestemming van het vaartuig in EG-wateren voor andere doeleinden dan de visserij. De maatregelen tot het beperken van de visserijactiviteit kunnen bestaan in beperkingen op de toegestane vis- of zeedagen (art. 8).

Heroriëntatie van de visserijactiviteiten kan ook gebeuren door het aanmoedigen door de lidstaten voor het oprichten van tijdelijke samenwerkingsverbanden of gemengde vennootschappen¹²⁶⁵ (art. 9). De lidstaten kunnen maatregelen nemen voor de bouw van vissersvaartui

¹²⁶⁴ Onder meerjarig oriëntatieprogramma wordt in deze verordening verstaan "een geheel van doelstellingen, vergezeld van een overzicht van de voor de verwezenlijking ervan noodzakelijke middelen, aan de hand waarvan de visserijinspanningen kunnen worden georiënteerd binnen een op duurzaamheid gebaseerd totaalperspectief".

¹²⁶⁵ Onder tijdelijk samenwerkingsverband wordt verstaan, ieder samenwerkingsverband dat is gebaseerd op een overeenkomst van beperkte duur tussen reders uit de EG en natuurlijke of rechtspersonen uit een of meer derde landen waarmee de EG betrekkingen onderhoudt, en dat erop is gericht visbestanden van dat derde land of die derde

gen, mits de doelstellingen van de MOP's in acht worden genomen. Er kunnen ook maatregelen voor de modernisering van de vloot genomen worden onder dezelfde voorwaarden als bij de bouw, indien de modernisering tot een toeneming van de visserijinspanning kan leiden (art. 10).

In de Verordening wordt tevens bepaald onder welke voorwaarden de lidstaten steunmaatregelen kunnen nemen voor de volgende gebieden:

- aquacultuur,
- de bescherming en ontwikkeling van de visstand in mariene zones langs de kusten, door het plaatsen van vaste of verplaatsbare bakens om beschermde submariene zones aan te geven,
- uitrusting van vishavens,
- verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten (art. 11).

De lidstaten kunnen maatregelen nemen voor de verkoopbevordering en het zoeken van nieuwe afzetmogelijkheden voor visserij- en aquacultuurproducten (art. 12). Er kunnen maatregelen genomen worden ten gunste van acties die door het bedrijfsleven zelf worden uitgevoerd (art. 13). Dit omvat bv. steun aan producentenorganisaties¹²⁶⁶. De lidstaten kunnen maatregelen nemen voor de tijdelijke stillegging van de activiteiten (art. 14).

Door het financieringsbeleid voor de visserijsector zoals dit wordt voorzien door het FIOV-instrument en vroeger door Verordening 4028/86 kan de EU en de lidstaten dus financiële steun verlenen aan de visserijsector. De eerste financiering die werd toegekend aan de visserijsector (jaren tachtig) was gericht op de vergroting van de capaciteit en de modernisering van de vissersvloot. Pas de laatste jaren is dergelijke steun afgenomen. Nochtans blijft er een conflict tussen het financieringsbeleid en het instandhoudingsbeleid. Er worden nog steeds kredieten toegekend voor het moderniseren van vaartuigen en materiaal. Dit vormt echter één van de voornaamste oorzaken van de overcapaciteit van de vloot van de Unie. Het financieren van het gebruik van vaartuigen buiten de EU is het verplaatsen van de overcapaciteit op andere plaatsen.

Louter socio-economische maatregelen zijn nog niet gefinancierd. Door de blijvende problemen in de visserijsector zijn er wel onderhandelingen bezig over de mogelijkheden van het invoeren van socio-economische maatregelen specifiek voor de visserijsector. Deze zouden bestaan uit de gedeeltelijke financiering voor vervroegde pensionering voor vissers en het toekennen van individuele compenserende betaling aan vissers die tijdelijk werkloos zijn als gevolg van het uit de vaart nemen van vaartuigen.

landen gemeenschappelijk te exploiteren en eventueel te valoriseren en de kosten, winsten en verliezen van de met het oog op de prioritaire voorziening van de markt van de EG gezamenlijk uitgevoerde economische activiteit te verdelen (art. 9 (2)).

Onder gemengde vennootschap wordt verstaan, een in het kader van de officiële betrekkingen tussen de EG en een derde land opgerichte vennootschap naar privaatrecht van een of meer reders uit de EG en een of meer partners uit een derde land, die tot doel heeft visbestanden in de wateren onder soevereiniteit of jurisdictie van een derde land te exploiteren en te valoriseren, met het oog op de prioritaire voorziening van de markt van de EG (art. 9 (3)).

¹²⁶⁶ Zie verder bij marktordening.

In Verordening 3760/92 wordt de mogelijkheid voorzien voor het invoeren van steunmaatregelen met inbegrip van economische stimuleringsmaatregelen voor het bevorderen van meer selectieve visserijmethodes (cf. art. 4 (2) (h)). In analogie met maatregelen in de landbouw, waarbij milieuvriendelijke landbouwtechnieken worden gesteund, zou kunnen worden gedacht aan soortgelijke maatregelen in de visserij, bijvoorbeeld door het toekennen van fondsen aan vloten die meer traditionele, minder intensieve methoden gebruiken. Totdusver worden dergelijke maatregelen niet gebruikt¹²⁶⁷.

2.2.6. Marktordening

Naast het beheer van de visbestanden en de structuurpolitiek van de Gemeenschap, omvat het visserijbeleid van de EG ook nog de gemeenschappelijke marktordening. De marktordening wordt geregeld door Verordening 3759/92¹²⁶⁸ ¹²⁶⁹. De bedoeling van een marktordening is de markt in visserijproducten te stabiliseren en zo de levensstandaard van de vissers te verbeteren.

Het beleid inzake de marktordening op vlak van visserijproducten omvat vier elementen: het vaststellen van handelsnormen, de ondersteuning van producentenorganisaties, de prijsregeling en de regeling van het handelsverkeer mer derde landen. De gemeenschappelijke marktordening geldt voor de producten van de visvangst en de aquacultuur.

Voor de producten die worden genoemd in artikel 1 van de Verordening kunnen gemeenschappelijke **handelsnormen** worden vastgesteld. Deze handelsnormen kunnen betrekking hebben op indeling naar kwaliteits-, grootte- of gewichtsklassen, de verpakking, de aanbiedingsvorm en etikettering. Het is aan de lidstaten om te controleren of de producten, waarvoor gemeenschappelijke handelsnormen zijn vastgesteld, met deze normen in overeenstemming zijn.

De Verordening bevat bepalingen inzake de rol van **producentenorganisaties**. Onder producentenorganisaties wordt verstaan elke erkende organisatie of vereniging van dergelijke organisaties die op initiatief van de producenten is opgericht met het doel maatregelen te treffen voor de rationele beoefening van de visserij en de verbetering van de voorwaarden voor de verkoop van hun producten. De maatregelen genomen door de producentenorganisatie dienen voor de bevordering van de tenuitvoerlegging van vangstprogramma's, de concentratie van het aanbod en de prijsregulering. De genomen maatregelen houden voor de aangesloten producenten een aantal verplichtingen in. Zo zijn zij verplicht de gehele productie van de producten waarvoor zij zich hebben aangesloten door bemiddeling van de organisatie af te zetten. Zij moeten tevens de

¹²⁶⁷ COFFEY, C., o.c., 25-26.

¹²⁶⁸ Verordening (EEG) Nr. 3759/92 van de Raad van 17 december 1992 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijproducten en producten van de aquacultuur, P.B.L. 388, 31 december 1992; gewijzigd door Verordening (EEG) Nr. 697/93 van de Raad van 17 maart 1993, P.B.L. 76, 30 maart 1993. Deze wijzigingsverordening betreft veranderingen in de taxonomische benamingen van vissoorten. Gewijzigd door Verordening 3318/94 van de Raad van 22 december 1994, P.B.L. 350, 31 december 1994.

¹²⁶⁹ Deze Verordening vervangt Verordening (EEG) Nr. 3687/91 van de Raad van 28 november 1991 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijproducten, P.B.L. 354, 23 december 1991.

regels naleven die door de producentenorganisatie zijn vastgesteld ten aanzien van productie en verhandeling.

Nieuw in deze verordening is dat de lidstaten kunnen toestaan dat de producentenorganisaties een deel of de volledige nationale vangstquota die aan de lidstaat werden toegekend, beheren. De producenten die zijn aangesloten bij de organisatie hebben de verplichting in dit geval om de nodige maatregelen te treffen voor een goed beheer van de toegestane vangstquota.

Onder bepaalde voorwaarden mogen de producentenorganisaties de regels ten aanzien van productie of verhandeling en regels betreffende het uit de markt nemen en uitgestelde verkoop ook voor niet-aangeslotenen verbindend verklaren.

Op basis van de Verordening kan door de lidstaten steun worden toegekend aan de producentenorganisaties die na 1 januari 1993 zijn of worden opgericht, en dit om de oprichting van dergelijke organisaties te bevorderen en de werking ervan te vergemakkelijken.

De Verordening omvat tevens de bepalingen inzake **prijisregeling**. Om stabilisatie van de prijzen te verzekeren wordt aan de producentenorganisaties toegelaten op de markt te intervensiëren. De producentenorganisaties kunnen een ophoudprijs vaststellen waaronder zij de producten die door de bij hen aangesloten producenten zijn aangevoerd, niet verkopen. De ophoudprijs heeft als bedoeling een stabiele markt te creëren. Aan de aangesloten producenten wordt in dat geval een vergoeding toegekend voor de uit de markt genomen hoeveelheden. De bestemming van de uit de markt genomen producten moet zo worden geregeld dat de normale afzet van de betrokken producten niet wordt belemmerd.

Naast ophoudprijzen kunnen ook oriëntatieprijzen voor bepaalde visserijproducten¹²⁷⁰ worden vastgesteld. De oriëntatieprijzen gelden voor de hele Gemeenschap en worden vastgesteld voor elk visseizoen. Zij worden berekend op basis van het gemiddelde van de prijzen die werden geconstateerd gedurende de drie laatste visseizoenen in de representatieve groothandelsmarkten of havens. De oriëntatieprijs moet eveneens de vooruitzichten voor de ontwikkeling van de productie en de vraag in aanmerking nemen. Op basis van de oriëntatieprijzen wordt voor bepaalde producten¹²⁷¹ een communautaire ophoudprijs vastgesteld (deze ophoudprijs heeft dezelfde functie als de ophoudprijs die door de producentenorganisaties kan worden vastgesteld). De oriëntatieprijs dient tevens voor de vaststelling van het prijspeil voor de interventies op de markt. Voor de interventies door de producentenorganisaties kunnen de lidstaten een financiële vergoeding toekennen aan de producentenorganisaties, op voorwaarde dat door de producentenorganisaties de communautaire ophoudprijs wordt toegepast.

Om te vermijden dat vis met een hoge handelswaarde, die uit de markt werd genomen, wordt vernietigd, kan steun worden toegekend voor verwerking en opslag. Er kan steun voor verkoopuitstel worden verleend voor producten die op basis van de ophoudprijs uit de markt

¹²⁷⁰ Dit is voor elk van de in Bijlage I, A (verse of gekoelde producten, waaronder Schol, Schar, Kabeljauw, e.d.), D (garnalen), en E (Tong, Noordzeekrabben en langostines) en de in Bijlage II (bevroren producten) genoemde producten.

¹²⁷¹ Dit is voor de in Bijlage I, A en D en E genoemde producten.

zijn genomen¹²⁷². Er kan eveneens steun worden verleend voor particuliere opslag (voor bevroren producten¹²⁷³).

Een vierde soort bepalingen in de verordening omvat het **handelsverkeer met derde landen**. Voor bepaalde producten wordt de invoer in de Gemeenschap tot een bepaalde hoeveelheid beperkt. Tevens worden voor bepaalde producten voor de Gemeenschap geldende referentieprijzen doorgevoerd en dit om te voorkomen dat zich verstoringen voordoen door het aanbieden van die producten uit derde landen tegen abnormale prijzen. Indien er zich ernstige verstoringen kunnen voordoen voor de communautaire markt als gevolg van invoer of uitvoer van de visserijproducten, kunnen spoedmaatregelen worden genomen in het handelsverkeer met derde landen, totdat de verstoring is opgeheven.

Van belang hier is voornamelijk de gemeenschappelijke invoerregeling in het kader van de GATT-Overeenkomsten. Zo wordt bijvoorbeeld in Verordening 3285/94 inzake de gemeenschappelijke invoerregeling de invoerrechten van visserijproducten verder afgebouwd.

2.2.7. Controlebeleid

De regeling inzake visserijbeheer zal slechts effectief zijn indien de naleving van deze bepalingen gecontroleerd worden. De regelen inzake de inspectie en controle van vissersvaartuigen en hun activiteiten werd vroeger geregeld door Verordening 2241/87¹²⁷⁴. In Verordening 3760/92 werd de basis gelegd voor een nieuwe controleverordening. De nieuwe controleverordening, Verordening 2847/93 van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid¹²⁷⁵, is in werking getreden op 1 januari 1994. De Verordening omvat regelen inzake controle op zowel maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (Titel I - Titel IV), als controle op structuurmaatregelen (Titel V) en controle op maatregelen inzake de marktordening (Titel VI). Het is aan de lidstaten om de nodige maatregelen te nemen om de doeltreffendheid van de controleregeling te waarborgen (art. 1). Als gevolg van Verordening 685/95 (cf. *supra*) inzake het beheer van de visserijspanning in bepaalde vangstgebieden, werd het noodzakelijk aanvullende controlemaatregelen vast te stellen om te kunnen waarborgen dat de regeling voor het beheer van de visserijspanning wordt nageleefd. De Controleverordening werd daarom aangevuld door Verordening 2870/95¹²⁷⁶.

De controleregeling inzake het beheer van de visbestanden omvat de inspectie en controle van

¹²⁷² Steun voor verkoopuitstel kan worden toegekend aan producten van Bijlage I, A, D en E.

¹²⁷³ Producten genoemd in Bijlage II.

¹²⁷⁴ Verordening (EEG) Nr. 2241/87 van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten, P.B.L. 207, 29 juli 1987, gewijzigd door Verordening (EEG) Nr. 3483/88 van 7 november 1988 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2241/87, P.B.L. 306, 11 november 1988.

¹²⁷⁵ Verordening 2847/93 van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid, P.B.L. 261, 20 oktober 1993.

¹²⁷⁶ Verordening 2870/95 van de Raad van 8 december 1995 houdende wijziging van Verordening 2847/93, P.B.L. 301, 14 december 1995.

vissersvaartuigen en hun activiteiten, controle op de vangsten, controle op het gebruik van vistuig en de regulering en sluiting van de visserij.

Controle op vissersvaartuigen

De lidstaten verrichten op hun grondgebied en in de maritieme wateren die onder hun jurisdictie of soevereiniteit vallen, controles op de uitoefening van de visserij. Dit houdt in dat vissersvaartuigen worden geïnspecteerd. Maar ook activiteiten zoals aanvoer, verkoop, vervoer en opslag van visserijproducten worden onderzocht. De lidstaten controleren voorts de visserijactiviteiten van vaartuigen die hun vlag voeren, buiten de communautaire visserszone, voor zover een dergelijke controle nodig is om de EG-regelen voor die wateren te doen naleven (art. 2). De lidstaten voeren die controles uit voor eigen rekening en volgens een eigen systeem (art. 4).

Een nieuw element in de Verordening is dat controle zal worden uitgeoefend bij wijze van satelliet. Om te kunnen oordelen welk systeem zal worden gebruikt, moeten de lidstaten een aantal proefprojecten uitvoeren, vóór 30 juni 1995. Vóór 1 januari 1996 besluit de Raad of en in hoever er een dergelijk systeem zal worden ingevoerd (art. 3).

Controle op de visvangst

De meeste aandacht inzake controle in de Verordening gaat uit naar controle op de visvangst. Een eerste verplichting is het bijhouden van een **logboek**. Kapiteins van vissersvaartuigen uit de EG houden een logboek bij. Daarin wordt vermeld welke hoeveelheden er gevangen en aan boord gehouden zijn, datum en plaats van de vangsten en het gebruikte type vistuig. Deze verplichting geldt voor die soorten waarvoor TAC's of quota bestaan of voor soorten opgenomen in lijsten vastgesteld door de Raad. De verplichting voor het bijhouden van een logboek geldt niet voor vaartuigen van minder dan 10 meter. De lidstaten dienen voor deze vaartuigen steekproeven uit te voeren om te zien of de EG-regelgeving wordt nageleefd (art. 6).

Er wordt tevens een **meldingsplicht** ingevoerd indien naar een aanvoerplaats van een andere lidstaat wordt gevaren. Indien een kapitein gebruik wil maken van aanvoerplaatsen van een andere lidstaat dan die waarvan zijn vaartuig de vlag voert, dan moet de kapitein op voorhand aan die lidstaat de aanvoerplaats, aankomsttijd en hoeveelheid van elke vissoort medelen (art. 7).

De Verordening bevat een aantal verplichtingen inzake **aangifte**. Deze verplichtingen gelden voor de kapiteins van de vissersvaartuigen, voor de visafslagen en voor kapiteins van vissersvaartuigen uit een derde (niet EG-) land. Na een visreis dient de kapitein binnen de 48 uur aangifte te doen bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar de aanvoer plaatsvond (art. 8). In de lidstaat waar de producten de eerste keer op de markt worden gebracht, geven de visafslagen bij de eerste verkoop, de autoriteiten van die lidstaat een verkoopdocument, waarin ondermeer gewicht van de soorten, prijs, hoeveelheid, datum van de verkoop worden vermeld (art. 9). Vissersvaartuigen die de vlag voeren of geregistreerd zijn in een derde land en die visserijactiviteiten uitvoeren in maritieme wateren die vallen onder soevereiniteit of jurisdictie van een lidstaat, moeten eveneens een logboek bijhouden. Bij aanvoer doet de kapitein een aangifte aan de autoriteiten van de aanvoerplaats, van de aangevoerde hoeveelheden en datum en plaats van de vangst (art. 10).

De Verordening bevat tevens controlemechanismen bij het **overladen van vangsten**, evenals voor het **vervoeren** van aangevoerde vangsten. Indien vangsten, waarvoor een quotum of TAC geldt, worden overgeladen op een ander vaartuig of als dergelijke vangsten rechtstreeks van buiten het grondgebied van de EG worden aangevoerd, doet de kapitein mededeling aan de autoriteiten van de staat waarvan zijn vaartuig de vlag voert of waar het is geregistreerd. De mededeling bevat opgave van de soorten en hoeveelheden, datum van overlading of aanvoer en de vangstplaats. Als de overladingen plaatsvinden in een haven of maritieme wateren die onder soevereiniteit of jurisdictie vallen van een lidstaat, dan geeft de kapitein van het ontvangende vaartuig op zijn beurt een mededeling van de hoeveelheden aan boord aan die lidstaat (art. 11). Indien visserijproducten naar een andere plaats worden vervoerd dan de aanvoerplaats, dan moeten zij vergezeld zijn van een door de vervoerder opgesteld document. In dit document wordt ondermeer vermeld de oorsprong van de partij, plaats van bestemming en de hoeveelheden vis (art. 13).

De lidstaten hebben ook enkele verplichtingen inzake **registratie** en het **verstrekken van gegevens**. De lidstaten hebben een verplichting tot registratie van alle aanvoer. Om aan deze verplichting te voldoen mogen zij eisen dat de aanvoer de eerste keer via de veiling op de markt wordt gebracht (art. 14). De lidstaten melden maandelijks de aanvoer aan de Commissie. De lidstaten bezorgen aan de belanghebbende lidstaat, indien die daarom verzoekt, de gegevens over in hun havens aangevoerde of overgeladen visserijproducten, die zijn aangevoerd door vissersvaartuigen die de vlag voeren of geregistreerd staan bij de lidstaat die de gegevens heeft opgevraagd.

De lidstaten dienen de nodige maatregelen te nemen voor controle op vangsten in **wateren onder soevereiniteit of jurisdictie van derde landen en op volle zee**, alsook voor de verificatie en registratie van overladingen en aanvoer van de betrokken vangsten (art. 17).

Controle op de visserijinspanning

De bepalingen inzake controle en toezicht op het beheer van de visserijinspanning werd ingevoerd door Verordening 2870/95 dat aan de Controleverordening titel II bis invoert. Als gevolg hiervan moet de kapitein van een vissersvaartuig melding maken van de datum en tijd van het binnen- of uitvaren van een haven in het gebied of in het gebied (cf. art. 19 bis - 19 decies).

Controle op vistuig

Naast controle op vissersvaartuigen en controle op de vangsten, zijn er tevens bepalingen inzake de controle op het gebruikte vistuig. Zo moeten de vangsten aan boord voldoen aan de eisen van de technische visserijverordening (Verordening 3094/86) inzake de samenstelling naar soort, naargelang het net dat het vaartuig aan boord heeft. De netten aan boord die niet worden gebruikt, dienen zo opgeborgen te zijn dat ze niet direct kunnen worden gebruikt. De Verordening bevat ook regelingen voor het geval dat gedurende een visreis netten met verschillende minimummaaswijdtes zijn gebruikt (art. 20).

Voor de regeling van de visserijinspanning in de in Verordening 685/95 vastgestelde gebieden mogen de vaartuigen enkel de bij de betrokken visserij horende soort vistuig aan boord hebben

en gebruiken. Indien ook in andere gebieden wordt gevist, mag ook dat materiaal aan boord zijn, maar dit mag niet worden gebruikt in de bijzondere beheersgebieden en zo geborgen zijn dat het niet direct kan worden gebruikt (art. 20 bis).

Regulering en sluiting van de visserij

Alle hoeveelheden die door vaartuigen uit de EG zijn gevangen uit een bestand waarvoor quota gelden, worden ongeacht de plaats van aanvoer in mindering gebracht op het quotum van de betrokken lidstaat. De lidstaat stelt de datum vast waarop een quotum wordt geacht volledig te zijn opgebruikt. De lidstaat vaardigt met ingang van die datum een voorlopig verbod uit op visserij op die bestanden. De Commissie wordt op de hoogte gebracht van deze maatregelen. De Commissie stelt de datum vast waarop een bestand wordt geacht volledig te zijn opgebruikt (art. 21). Indien de Commissie vaststelt dat een lidstaat een quotum heeft overschreden, wordt het quotum waarop de lidstaat jaarlijks toegang heeft, ingekort (art. 23).

Voor de visserijinspanning wordt een soortgelijke regeling voorzien als in artikel 21. De lidstaten stellen de datum vast waarop hun vaartuigen geacht worden de maximale toegestane visserijinspanning te hebben bereikt die voor een bepaalde visserijtak is vastgesteld in de bijzonder beheersgebieden zoals bepaald in Verordening 685/95. Er wordt een voorlopig verbod ingesteld op de visserijactiviteiten in deze visserijtak. De Commissie stelt de uiteindelijke datum vast waarop de maximale visserijinspanning is bereikt. Vanaf die datum mogen geen visserijactiviteiten worden uitgevaardigd voor die bepaalde visserijtak (cf. art. 21 bis - 21 quater).

Controle van het structuur- en het marktbeleid

Om de naleving van de doelstellingen van het structuurbeleid te waarborgen, dienen de lidstaten de nodige controles uit te voeren (ondermeer inzake herstructurering, vernieuwing en modernisering van de vloot, aanpassing van de vangstcapaciteit, ontwikkeling van de aquacultuur en van de kustgebieden (artt. 24-27). Ook inzake de marktordening worden de nodige controles voorzien (ondermeer inzake handelsnormen, prijsregeling) (art. 28).

Uitvoering en verificatie van de controle

Op basis van de nieuwe controleverordening krijgt de EG meer slagkracht voor de verificatie van de controleactiviteiten van de lidstaten. De EG-visserijinspecteurs kunnen documenten bestuderen en bezoeken ter plaatse afleggen. De Commissie kan ook besluiten om onaangekondigde controles uit te voeren. De EG-inspecteurs kunnen aanwezig zijn bij de controles en inspecties uitgevoerd door de nationale controlediensten. Indien nodig kan de Commissie aan de lidstaten hun nationaal controleprogramma opvragen. De EG-inspecteurs kunnen onafhankelijke inspecties uitvoeren om te kijken of dit programma wel degelijk wordt uitgevoerd. Het zijn wel de nationale inspecteurs die verantwoordelijk blijven voor de uitvoering van het programma. De EG-inspecteurs mogen niet in de controlebevoegdheden treden die aan de nationale inspecteurs zijn toegekend (art. 29).

Maatregelen bij niet-naleving

Tenslotte biedt de Verordening de mogelijkheid om op te treden tegen niet-naleving van de visserijregeling. Indien de lidstaten, na controle op basis van deze Verordening, vaststellen dat de voorschriften van het EG-visserijbeleid niet zijn nageleefd, nemen zij de passende maatregelen, daarin begrepen administratieve of strafrechtelijke sancties. Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat het economisch voordeel dat werd opgedaan door de overtreding, teniet wordt gedaan, of moet leiden tot resultaten die in verhouding staan tot de ernst van de overtreding, zodanig dat verdere overtredingen worden ontraden. De sancties kunnen ondermeer inhouden, het opleggen van boetes, de inbeslagneming van vistuig en vangsten, het schorsen of intrekken van de vergunning (art. 31).

2.2.8. Extern visserijbeleid

Naast het interne visserijbeleid dat hierboven werd besproken, voert de EG tevens een extern visserijbeleid.

Het voeren van een extern visserijbeleid door het sluiten van **overeenkomsten** werd noodzakelijk geacht nadat door het invoeren van de 200-mijls zone door diverse staten, de EG haar visserijbelangen in die zones wou veilig stellen. Bovendien zijn de overeenkomsten, gezien de overcapaciteit in EU-wateren, een middel om visserijinspanning daar te verminderen. Meer dan 25% van alle visvangsten door EU-vaartuigen, bestemd voor menselijke consumptie, is afkomstig van internationale wateren, of van wateren die worden gecontroleerd door derde landen. Het financieren van de overeenkomsten met derde landen bedraagt ongeveer 40% van het totale EU-visserijbudget¹²⁷⁷.

De basis voor de bevoegdheid van de EG om een visserijbeleid met derde landen (i.e. niet EG-landen) te voeren, is terug te vinden in de Resolutie van de Raad van 3 november 1976¹²⁷⁸. Daarin wordt bepaald dat vanaf het moment dat een gemeenschappelijke EG-visserijzone van 200 mijl is ingevoerd, de exploitatie van visbestanden in de EG-visserijzone door vissersvaartuigen van derde landen, evenals de rechten van vissers uit de Gemeenschap in de wateren van derde landen, moeten worden geregeld bij overeenkomsten tussen de derde landen en de Gemeenschap. In de Resolutie wordt aan de Commissie opgedragen om daarvoor reeds onderhandelingen aan te knopen met de betrokken derde landen. De verdragssluitende bevoegdheid van de EG op het gebied van visserij was voordien reeds bevestigd geworden door het Hof Van Justitie in de zaak Kramer^{1279 1280}.

¹²⁷⁷ The Union's Policies - Fisheries, INTERNET (<http://www.ccc.lu/en/eupol/fish.html>), uitgeprint op 19 juni 1996.

¹²⁷⁸ Resolutie van de Raad van 3 november 1976 inzake bepaalde externe aspecten van het instellen in de Gemeenschap, met ingang van 1 januari 1977, van een visserijzone van 200 mijl, P.B.C. 105, 7 mei 1981.

¹²⁷⁹ H.v.J., 14 juli 1976, zaken 3,4,6/76, Jur., 1976, 1279.

¹²⁸⁰ Voor een meer extensieve analyse van de verdragssluitende bevoegdheid van de EG op het gebied van de visserij, zie: CHURCHILL, R.R., o.c., 169-176.

Er werden diverse bilaterale verdragen gesloten tussen de EG en derde landen (momenteel in totaal een 26-tal). Er kunnen verschillende soorten overeenkomsten worden onderscheiden. Een eerste soort zijn die overeenkomsten die zijn gebaseerd op wederkerigheid. Deze overeenkomsten hebben tot gevolg dat vissers uit de EG toegang krijgen tot de visserijzones van derde landen en dat op hun beurt de vissers uit die derde staten toegang krijgen tot de gemeenschappelijke visserijzone van de EG. De overeenkomsten zijn kaderovereenkomsten waarin de algemene structuur en procedures voor de visserijovereenkomsten zijn vastgesteld. De details inzake quota en beheersmaatregelen worden vastgesteld in bijkomende onderhandelingen. Om te mogen vissen in een 200-mijls zone van de EG of van het derde land zal meestal een licentie vereist zijn. De vissers die in de visserijzone van de andere verdragspartij vissen, vallen onder de visserijjurisdictie van die partij.

Er werden reeds bilaterale overeenkomsten afgesloten met ondermeer Noorwegen¹²⁸¹, Finland¹²⁸² en de Faröer-eilanden¹²⁸³. Naast deze kaderovereenkomsten, worden de meer gedetailleerde aspecten geregeld bij EEG-verordening. Deze EEG-verordeningen omvatten de quota's die mogen worden gevist door de vissers van elke staat. Hierbij zullen soms de historische visserijrechten in aanmerking worden genomen. De vissers van derde landen die in EG-watervissen, moeten een licentie hebben en moeten voldoen aan de beheers- en controlemaatregelen die in de 200-mijls zone van de lidstaten van toepassing zijn. In sommige van de overeenkomsten worden ook maatregelen vastgelegd met betrekking tot het beheer van gemeenschappelijke stocks.

Naast de overeenkomsten gebaseerd op wederkerigheid zijn er ook overeenkomsten afgesloten die niet op wederkerigheid zijn gebaseerd, maar waardoor de vissers uit de Gemeenschap toegang krijgen tot de visserijzones van derde landen (bv. overeenkomst afgesloten met Canada¹²⁸⁴ (Noordwest Atlantische Oceaan)). In ruil voor de visserijrechten werden de Amerikaanse en Canadese vis en visproducten niet onderworpen aan douanetarieven bij hun invoer in de Unie¹²⁸⁵. Naar aanleiding van het visserijconflict tussen Canada en Spanje in 1995 werd in 1995 een akkoord gesloten tussen Canada en de Unie¹²⁸⁶, waarbij vooral controle en afdwingbaarheidsaspecten van de visserij binnen het NAFO-gebied (Noordwestelijke Atlantische Visserij-

¹²⁸¹ P.B.L. 226, 29 augustus 1980.

¹²⁸² P.B.L. 192, 16 juli 1983.

¹²⁸³ P.B.L. 226, 29 augustus 1980.

¹²⁸⁴ P.B.L. 379, 31 december 1981.

¹²⁸⁵ VANHAECKE, H., o.c., 20.

¹²⁸⁶ Canada-European Community: Agreed Minute on the Conservation and Management of Fish Stocks. Tekst in: ILM, 1995, 1262. Nederlandse tekst in: P.B.L. 307, 20 december 1995. Cf. Besluit 95/546 van de Raad van 17 april 1995 betreffende de ondertekening en de voorlopige toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Canada over de visserij in het kader van het NAFO-Verdrag, P.B.L. 307, 20 december 1995.

organisatie) werden vastgelegd¹²⁸⁷.

Daarnaast werden ook overeenkomsten afgesloten met landen uit West-Afrika en inzake visserij in de Zuid-West Indische Oceaan (voornamelijk van belang voor de EEG-vissers voor het vissen op Tonijn). Het recht op toegang wordt gecompenseerd door een financiële vergoeding (voornamelijk geregeld in het kader van de Lomé-overeenkomsten tussen de EU en de ACS-landen).

Ook met Marokko werd vroeger een dergelijke overeenkomst afgesloten. In 1994 weigerde Marokko om de overeenkomst met de Europese Unie te verlengen. Dit had voornamelijk gevolgen voor de Spaanse vloot. De weigering van Marokko wijst op het feit dat er een grotere waarde wordt gehecht aan de visserijbronnen door de ontwikkelingslanden. De competitie voor de visstapels als gevolg van dergelijke overeenkomsten heeft niet alleen geleid tot een grotere druk op de visstapels maar tevens tot het verdringen van traditionele en afhankelijke visserijgemeenschappen. Door de toenemende ontevredenheid van derde staten en door het feit dat de Unie minder bereid is om bijkomende financiële compensaties te betalen, wordt verwacht dat de nadruk bij het externe beleid zal komen te liggen bij zogenaamde "tweede generatie" overeenkomsten, waarbij de klemtoon ligt bij de grotere mate van steun van de Unie voor technische en wetenschappelijke samenwerking en het bevorderen van gezamenlijke ondernemingen en joint ventures met de lokale visserijsectoren¹²⁸⁸.

Naast het sluiten van overeenkomsten voert de EG tevens een extern visserijbeleid door lid te zijn van **internationale visserijcommissies**. Het recht om in de plaats van de individuele lidstaten lid te zijn van die commissies werd bevestigd in de Kramer zaak. Zoals reeds gezien in punt 2.1. werd de EG lid van de North East Atlantic Fisheries Commission, nadat de individuele EG-leden zich hadden teruggetrokken uit de vorige NEAFC en deze tengevolge daarvan werd ontbonden. Daarnaast is de EG nog lid bij andere commissies zoals de NAFO (Northwest Atlantic Fisheries Organisation), IBSFC (International Baltic Sea Fishery Commission), Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, NASCO (North Atlantic Salmon Conservation Organisation). Voorts is de Unie ook toegetreden tot de Overeenkomst tot oprichting van de Commissie voor de tonijnvisserij in de Indische Oceaan¹²⁸⁹.

Daarnaast is de EU ook actief bij de voorbereiding van internationale aanbevelingen inzake de exploitatie van rijkdommen, in het kader van de FAO en de VN. Zo heeft de Gemeenschap de Overeenkomst om de naleving van de internationale instandhoudings- en beheersmaatregelen door vissersvaartuigen op de volle zee te bevorderen, aanvaard¹²⁹⁰.

¹²⁸⁷ Zie over dit conflict en over het akkoord tussen Canada en de Europese Unie: SCHEPENS, J., Het Spaans-Canadees visserijconflict ("De Tarbot oorlog"), verhandeling tot het behalen van het diploma van de specialisatieopleiding in de Haven- en Maritieme Wetenschappen, Universiteit Gent, 1996, 78 p. en bijlagen.

¹²⁸⁸ COFFEY, C., o.c., 27.

¹²⁸⁹ Besluit 95/399 van 18 september 1995, P.B.L. 236, 5 oktober 1995.

¹²⁹⁰ Besluit van de Raad van 25 juni 1996 inzake de aanvaarding door de Gemeenschap van de Overeenkomst om de naleving van de internationale instandhoudings- en beheersmaatregelen door vissersvaartuigen op de volle zee te bevorderen, P.B.L. 177, 16 juli 1996.

3. Nationale regelgeving inzake exploitatie van levende rijkdommen

België heeft haar bevoegdheid ten aanzien van het visserijbeleid grotendeels overgedragen aan de EEG. Haar mogelijkheid om nog een rol te spelen op nationaal niveau is beperkt. Uiteraard kan België nog een rol vervullen inzake visserijbeleid op EEG-niveau. Op nationaal vlak laat in sommige gevallen de EG-reglementering toe dat de lidstaat zelf maatregelen kan nemen. De internationale en EG-visserijreglementering vormt veelal slechts een kader dat door de nationale wetgeving dient te worden uitgevoerd. Hiervoor is gedeeltelijk de bestaande visserijwetgeving gebruikt of aangepast. In dit hoofdstuk wordt kort een overzicht gegeven van de nationale visserijreglementering. Deze zal veelal een uitvoering zijn van internationale regelgeving.

Toegang

Inzake de toegang tot de wateren die onder Belgische jurisdictie vallen, zijn er de bepalingen inzake de territoriale zee en de wetgeving inzake de Belgische visserijzone. In België wordt de reglementering inzake visserij in de **territoriale zee** vastgelegd op basis van de Wet van 19 augustus 1891¹²⁹¹. Door deze wet wordt de visserij in de territoriale zee voorbehouden aan eigen onderdanen. Hiervan mag bij K.B. afgeweken worden in internationale overeenkomsten (art. 1)¹²⁹². De bevoegdheid om overtredingen op deze wet vast te stellen, ligt bij de aangestelde kapiteins die gezag voeren over schepen van de Staat, waterschouten en hun agenten, de ambtenaars en beamten van het tolwezen en van Bruggen en wegen, de gendarmerie en de ambtenaars van de gerechtelijke politie (art. 3).

Bij Wet van 10 oktober 1978, gewijzigd bij Wet van 30 juni 1983¹²⁹³ werd buiten de territoriale zee een nationale **visserijzone** ingesteld, die zich uitstrekt over het gedeelte van de Noordzee dat gelegen is tussen de middellijnen waarvan de punten op gelijke afstand liggen van de basislijnen van de territoriale zee van Frankrijk, van het Verenigd Koninkrijk en van Nederland enerzijds en van de basislijn van de territoriale zee van België anderzijds (art. 1). Het uitoefenen van de visserij in de Belgische visserijzone valt onder de rechtsmacht en de reglementering van België (art. 2). Voor vreemde schepen geldt in de visserijzone een visserijverbod. Hierbij worden wel de EEG-bepalingen dienaangaande inachtgenomen (art. 3). De waterschouten en hun agenten en de gezagvoerders van de visserijwachtschepen zijn belast met het toezicht op de uitoefening van de wet, onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie (art. 4).

Dus alhoewel op basis van de Belgische wetgeving de toegang tot de territoriale zee en de visserijzone in principe verboden is voor vreemde vissersvaartuigen, kan daarvan worden afgeweken door internationale overeenkomsten. Zoals bleek uit de bespreking van de EG-wetgeving wordt de toegang tot de 12-mijlszone voorbehouden voor de eigen onderdanen en voor de lidstaten die worden genoemd in Bijlage I bij Verordening 3760/92. Voor de Belgische

¹²⁹¹ Wet van 19 augustus 1891 inzake de zeevisserij in de territoriale wateren, B.S., 29 augustus 1891.

¹²⁹² Cf. *supra* toegang in EG- visserijbeleid.

¹²⁹³ Wet van 10 oktober 1978 houdende vaststelling van de Belgische visserijzone, B.S., 28 december 1978, zoals gewijzigd door de Wet van 30 juni 1983, B.S., 13 oktober 1983.

kustwateren worden in de zone van 3 tot 12 mijl Nederlandse vaartuigen toegelaten (voor de visserij op alle soorten) en Franse vaartuigen (enkel voor de visserij op Haring). Deze bijzondere visserijrechten worden volgens de Europese Commissie niet bepaald in het kader van de van kracht zijnde internationale overeenkomsten, maar worden bepaald door de rechtstreekse toepasbaarheid van de bepalingen van artikel 6 (2) en Bijlage I van Verordening 3760/92. Met het oog daarop werd door de Commissie aan België gevraagd om het K.B. van 21 juni 1994 (cf. *infra*) aan te passen en meer bepaald om artikel 19 (3) van dit K.B. te schrappen. Artikel 19 bepaalt dat binnen de kustwateren de visserij is voorbehouden aan vissersvaartuigen die de Belgische vlag voeren. De vissersvaartuigen die binnen de kustwateren vissen, blijven onderworpen aan de EG- verordeningen. Artikel 19 (3) bepaalt: "*er wordt echter geen afbreuk gedaan aan de bijzondere visserijrechten van onderdanen van andere Staten, in het kader van de van kracht zijnde internationale overeenkomsten*". Het K.B. van 21 juni 1994 werd aangepast door het K.B. van 4 mei 1995¹²⁹⁴, waardoor artikel 19 (3) werd geschrapt. De EG-Verordening en de bepalingen inzake de bijzondere visserijrechten in de 12-mijlszone, zijn er onverminderd de activiteiten in het kader van de nabuurschapsregelingen tussen de lidstaten (art. 6 (2) Verordening 3760/92). Een dergelijke regeling bestaat op basis van de Benelux-Overeenkomst, waardoor de Nederlandse vaartuigen tevens toegang krijgen tot de zone van 0 tot 3 mijl. Op basis van een akkoord met Frankrijk is er tevens een beperkte garnaalvisserij door Franse vissers toegestaan.

Hierbij dient nog opgemerkt te worden dat de exacte afbakening van de 12-mijlszone, waarvan sprake in de EG- instandhoudingsverordening verschilt van de afbakening van de territoriale zee, waarvan sprake in de Belgische visserijwetgeving. In EG- Verordening 3760/92 wordt bepaald dat de in artikel 100 van de Toetredingsakte van 1972 vastgestelde grens van 6 zeemijl mag worden uitgebreid tot 12 zeemijl. In de Toetredingsakte is er sprake van een grens van 6 zeemijl, berekend vanaf de laagwaterlijn van de aan de kust gelegen lidstaat. Voor de grens van de 12-mijlszone op basis van de instandhoudingsverordening geldt aldus de lijn zoals die vast lag in 1972. In de Belgische wetgeving wordt de territoriale zee van 12 mijl anders gedefinieerd (cf. art. 2 Belgisch Kustreglement). Praktisch verschilt de afbakening voornamelijk ter hoogte van de haven van Zeebrugge (wordt meegerekend bij de afbakening van de territoriale zee) en ter hoogte van De Panne (sinds 1972 is er een kleine droogvalling die wordt meegerekend in de bepaling van de territoriale zee). De 12-mijlsgrens zoals vastgelegd in 1972 geldt ingeval van de loutere toegang tot die zone (volgens de bijlage bij de instandhoudingsverordening op basis waarvan wordt bepaald welke vissersvaartuigen toegang hebben in die zone). Voor de technische maatregelen die gelden in de territoriale zee geldt de lijn zoals bepaald door de definitie in het Belgisch Kustreglement. De uiteindelijke praktische draagwijdte ervan is voor België echter zeer beperkt¹²⁹⁵.

¹²⁹⁴ K.B. van 4 mei 1995 tot wijziging van het K.B. van 21 juni 1994, B.S., 4 juli 1995.

¹²⁹⁵ Voor bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk is dit onderscheid wel van groot belang: de laagwaterlijn zoals die vastlag in 1972 en de huidige laagwaterlijn verschilt wel aanzienlijk. In 1980 werd door Groot-Brittannië immers een nieuwe laagwaterlijn vastgelegd, waardoor deze op bepaalde plaatsen tot 6 mijl in zee opschoof. Dit had ondermeer een impact op Belgische vissersvaartuigen die op basis van de instandhoudingsverordening een beperkte toegang hadden tot de Britse kustwateren. Door het opschuiven van de laagwaterlijn verloren de Belgische vaartuigen aldus een gedeelte van hun visgronden. Door België werd een proces aangespannen waarin door België werd geargumenteed dat, wat de toegang betreft tot de kustwateren de lijn geldt zoals die was vastgelegd in 1972. Dit argument werd aanvaard, waardoor de Belgische vaartuigen hun toegang tot de zone zoals vastgelegd in 1972

Beheers- en instandhoudingsregelen

De basis voor de beheers- en instandhoudingsmaatregelen van de levende rijkdommen wordt gelegd in de Wet van 12 april 1957¹²⁹⁶, waarin de Koning wordt gemachtigd om maatregelen voor te schrijven ter bescherming van de biologische hulpbronnen van de zee, zowel in volle zee als in de territoriale zee, en worden door de Koning maatregelen genomen ter uitvoering van internationale reglementering (art. 1). De controle over de toepassing van de krachtens deze wet genomen besluiten gebeurt door de waterschouten en hun agenten, de daartoe gecommitteerde kapiteins van de Staatsschepen, de officieren van de visserijwachtschepen, de ambtenaren van het Bestuur der Douane en Accijnzen en dit onverminderd de machten van de officieren van gerechtelijke politie en de rijkswacht (art. 2).

Voorts kan op basis van de Wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten¹²⁹⁷ de Koning alle maatregelen nemen voor de uitvoering van de gemeenschappelijke ordening der markten en voor de uitvoering van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (art. 3 (1)).

Het belangrijkste besluit voor de uitvoering en aanvulling van de communautaire instandhoudingsregeling is het K.B. van 14 augustus 1989 tot vaststelling van aanvullende nationale maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en voor controle op de visserijactiviteiten¹²⁹⁸. Dit besluit omvat bijkomende maatregelen met het oog op de naleving van de EEG-reglementering inzake de instandhouding en het beheer van de visbestanden. Hierdoor wordt ondermeer de verplichting opgelegd het logboek van de Europese Gemeenschap aan boord van het vissersvaartuig te hebben (art. 2).

In het K.B. worden voorts een aantal beperkingen opgelegd aan vaartuigen die niet beschikken over een visvergunning¹²⁹⁹. Deze bepalingen werden uitgebreid door het K.B. van 11 maart 1996 tot wijziging van het K.B. van 14 augustus 1989. Deze aanvullende maatregelen werden noodzakelijk geacht aangezien het aantal sportvissers dat vist met grote sleepnetten gestaag toeneemt, waardoor een afdoende bescherming van de visbestanden in de Belgische kustwateren wordt bemoeilijkt en dat leidt tot concurrentievervalsing ten opzichte van de beroepsvisserij (aanhef K.B.). Zo worden beperkingen opgelegd aan de aan boord toegelaten visserijuitrusting (cf. art. 3). Voorts is het verboden om te vissen voorbij de zone van 3 zeemijl van de kust.

konden behouden. Voor de technische maatregelen geldt echter de nieuwe lijn. Als gevolg van technische beperkingen mochten concreet slechts de kleinere vaartuigen hun toegang behouden. Voor grotere vaartuigen geldt de nieuwe lijn.

¹²⁹⁶ Wet van 12 april 1957 waarbij de Koning gemachtigd wordt maatregelen voor te schrijven ter bescherming van de biologische hulpbronnen van de zee, B.S., 29 mei 1957, gewijzigd bij Wet van 23 februari 1971 en bij Wet van 18 juli 1973.

¹²⁹⁷ Wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, B.S., 25 april 1975. Gewijzigd bij Wet van 11 april 1983 en de Wet van 29 december 1990.

¹²⁹⁸ K.B. van 14 augustus 1989 tot vaststelling van aanvullende nationale maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en voor controle op de visserijactiviteiten, B.S., 2 september 1989. Gewijzigd door het K.B. van 11 maart 1996, B.S., 28 maart 1996.

¹²⁹⁹ Cf. verder over de visvergunning.

Binnen de zone van drie mijl is het bovendien verboden om vissoorten waarvoor een TAC of quotum geldt, te vissen, deze soorten aan boord te hebben of aan land te brengen. Een uitzondering is hier wel voorzien voor het zeehengelen, mits het quotum voor een bepaalde soort in het ICES-gebied niet is uitgeput (art. 5).

Voorts worden beperkingen opgelegd aan de soort visserij: het vissen met sleepnetten binnen de zone van 3 mijl is verboden, tenzij wordt voldaan aan de voorwaarden opgelegd in het K.B. Bovendien is het enkel toegestaan om te vissen met sleepnetten op Garnaal. Soorten die als bijvangst worden gevangen en waarvoor een TAC of quotum geldt, moeten in zee worden teruggeworpen (art. 5bis). Tenslotte wordt deze activiteiten verboden van 10 uur 's avonds tot 5 uur 's morgens (art. 5ter).

Op basis van het K.B. is tevens de kokkelvisserij verboden binnen de territoriale zee. Een uitzondering wordt voorzien voor de exploratie van levende organismen die tot de sedentaire soort behoren, die uitsluitend wordt uitgevoerd ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek door de hiertoe gemachtigde vaartuigen (art. 6). Het verbod op de kokkelvisserij is van belang voor de bescherming van de zandbanken voor de kust. Kokkels vormen een belangrijke voedselbron voor veel vogelsoorten die zich bevinden op de banken. De visserij zou een serieuze verstoring hiervan betekenen.

De overtredingen op dit besluit alsook overtredingen op de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van visbestanden worden opgespoord, vastgesteld en bestraft overeenkomstig de bepalingen van de Wet van 19 augustus 1891 betreffende de zeevisserij in de territoriale wateren, de Wet van 12 april 1957 waarbij de Koning gemachtigd wordt maatregelen voor te schrijven ter bescherming van de biologische hulpbronnen van de zee, de Wet van 13 juni 1969 inzake het continentaal plat van België, de Wet van 10 oktober 1978 houdende vaststelling van een Belgische zeevisserijzone en de Wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw, tuinbouw- en zeevisserijproducten (art. 7).

Ter uitvoering van het EG-instandhoudingsbeleid worden voorts op nationaal vlak tijdelijke maatregelen genomen ter uitvoering van de communautaire maatregelen. Deze tijdelijke maatregelen worden genomen door het K.B. van 21 juni 1994 tot het instellen van een visvergunningen houdende tijdelijke maatregelen voor de uitvoering van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden^{1300 1301}.

Door dit K.B. wordt, in uitvoering van de Verordening 3760/92 een nationale visvergunning ingesteld. Een vissersvaartuig dat de Belgische vlag voert, mag de zeevisserij enkel bedrijven wanneer de eigenaar van een vaartuig beschikt over een visvergunning, uitgereikt door de Dienst voor Zeevisserij. Een visvergunning is niet overdraagbaar en kan niet worden verhuurd.

¹³⁰⁰ K.B. van 21 juni 1994 tot het instellen van een visvergunningen houdende tijdelijke maatregelen voor de uitvoering van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, B.S., 29 juni 1994. Gewijzigd door het K.B. van 15 december 1994, B.S., 31 december 1994; het K.B. van 4 mei 1995, B.S., 4 juli 1995; het K.B. van 4 augustus 1996, B.S., 3 september 1996.

¹³⁰¹ De vorige tijdelijke maatregelen werden genomen door het K.B. van 28 januari 1988, B.S., 4 februari 1988 (beëindiging van het K.B. op 31 december 1991) en het K.B. van 18 december 1992, B.S., 31 december 1991, zoals gewijzigd. Dit besluit hield op van kracht te zijn op 30 juni 1994.

De vergunning moet steeds aan boord van het vaartuig aanwezig zijn (art. 2). Door de invoering van het systeem van de visvergunning vervalt de machtiging, ingesteld in uitvoering van het K.B. van 28 januari 1988 en het K.B. van 18 december 1991¹³⁰². De visvergunning kan op elk moment door de Minister van Landbouw worden beperkt tot of in functie van een bepaald motorvermogen, brutotonnenmaat of lengte, een bepaald visbestand, een bepaalde visserijmethode, een bepaald geografisch gebied of een bepaald contingent. Deze beperkingen zijn afhankelijk van de evolutie van het EG-visserijbeleid (artt. 5-6). Teneinde de verplichtingen na te komen inzake de herstructurering van de communautaire visserijsector voor de periode 1994-1996, worden in het K.B. tevens regelingen voorzien in het geval een eigenaar zijn vissersvaartuig vervangt. Het K.B. bepaalt de voorwaarden waaronder een visvergunning voor het vervangingsvaartuig kan worden bekomen (art. 7). De Minister kan tevens besluiten om visvergunningen samen te voegen (in geval van nieuwbouw of wijziging van de brutotonnenmaat of motorvermogen) (art. 8). Indien een eigenaar van verschillende vaartuigen visvergunningen samenvoegt of vissersvaartuigen vervangt door een nieuwbouw worden in het K.B. beperkingen opgelegd inzake de brutotonnage, het motorvermogen en de visserijinspanning (art. 9).

De visvergunning vervalt bij verandering van eigenaar van het vaartuig en bij de definitieve beëindiging van de activiteit waarvoor de visvergunning werd afgeleverd. De vergunning vervalt ook wanneer het betrokken vaartuig niet minstens 3 maal in 6 maanden in een Belgische haven aanloopt en er dan minstens 24 uur verblijft. Tussen 3 aanlopen moet er een periode van minimum 10 dagen zijn (artt. 12, 13, 15). Zoals bleek uit punt 1 zijn er bepaalde vaartuigen onder Belgische vlag die in handen zijn van een buitenlandse eigenaar die enkel in Belgische havens aanlanden teneinde aan deze minimum-verplichting te voldoen, maar die voor het overige in buitenlandse havens aanlanden.

De vergunning kan voorts worden ingetrokken wanneer niet is voldaan aan de bepalingen van het K.B. of aan de beperkingen aangebracht aan de vergunning (art. 14).

De Minister van Landbouw kan op basis van het K.B. nog alle aanvullende tijdelijke maatregelen nemen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en kan in het bijzonder de zeevisserij op een of meer visbestanden beperken of verbieden, de vaartdagen beperken, de visserijmethoden beperken en de vangst per vissersvaartuig of per categorie van vissersvaartuigen beperken (art. 18).

In het K.B. wordt voorts nogmaals bevestigd dat binnen de kustwateren¹³⁰³ de zeevisserij is voorbehouden aan vissersvaartuigen die de Belgische vlag voeren. De vissersvaartuigen die binnen de kustwateren vissen, blijven onderworpen aan de EG-verordeningen (art. 19).

Als gevolg van de toegangs- en de technische bepalingen is de toegang tot de 12-mijlszone en

¹³⁰² Cf. voorgaande noot.

¹³⁰³ Onder kustwateren wordt in het besluit verstaan de zeewateren die zich tot 12 zeemijl uitstrekken van de basislijnen vanaf dewelke de territoriale zee op het ogenblik van de totstandkoming van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, werd gemeten (cf. art. 1 (7)).

de Belgische visserijzone dus beperkt. Hierna volgt nog een samenvatting van de geldende regeling:

In de 12-mijlszone zijn volgende vaartuigen toegelaten:

- Belgische vaartuigen:

De toegang met boomkorvaartuigen is beperkt tot de vaartuigen die worden genoemd in 2 lijsten die worden vastgelegd door EG- verordeningen (cf. *supra*). Enkel de vaartuigen die zijn opgenomen in de tweede lijst mogen op Tong vissen.

Voor de vaartuigen vissend met bordennetten is en in principe geen beperking. Vaartuigen met een motorvermogen van meer dan 300 pK moeten de vangsten van Schol en Tong waarvan het gewicht meer dan 5% bedraagt van het gewicht van de totale vangst aan boord, onmiddellijk in zee terugzetten.

Voor andere types vaartuigen zijn er geen beperkingen. Wel gelden speciale regelingen voor de sportvisserij (cf. verder).

- Nederlandse vaartuigen beschikken over dezelfde rechten als de Belgische (op basis van de toegang in de EG- Verordening in de zone tussen 3 en 12 mijl en op basis van de Benelux-overeenkomst, waardoor ook in de zone van 0 tot 3 mijl mag worden gevist.

- Franse vaartuigen kunnen vissen op Haring tussen 3 en 12 mijl (planken- of bordennet visserij).

Op basis van een Frans-Belgisch akkoord van 1976 betreffende de visserij in de territoriale zee wordt bovendien jaarlijks een beperkte lijst opgesteld van Franse garnaalvissers uit Duinkerken die binnen onze wateren de garnaalvisserij mogen bedrijven in een zone te rekenen van de Frans-Belgische grens, ten zuiden van de breedtelijn lopende door de vuurtoren van Nieuwpoort.

In geval van overtreding op de regeling inzake de toegang tot de 12-mijlszone kunnen vaartuigen worden opgebracht op basis van de Wet van 1891 (dit betreft dan vaartuigen andere dan Belgische, Nederlandse en Franse vissend op Haring). De vaartuigen die toegang hebben tot de 12-mijlszone maar die in overtreding zijn met de technische maatregelen, kunnen worden geverbaliseerd op basis van de Wet van 1957 (het opbrengen van het vaartuig is op basis van deze wet niet mogelijk).

In de Belgische visserijzone zijn in principe de vaartuigen van alle lidstaten van de Europese Unie toegelaten, met uitzondering van de vaartuigen afkomstig van Spanje, Portugal en Finland. De toegang is echter ook afhankelijk van de quotaverdeling tussen de lidstaten. Voor de gequoteerde vissoorten is de toegang momenteel in de Belgische visserijzone beperkt tot Belgische, Nederlandse, Franse, Britse, Duitse en Deense vaartuigen. De toegang voor Zweedse vaartuigen is afhankelijk gesteld van een Europese vismachtiging¹³⁰⁴.

Vaartuigen die de toegangsregeling in de visserijzone overtreden, kunnen worden opgebracht op basis van de Wet van 1978. De inbreuken op de technische reglementering kunnen worden geverbaliseerd op basis van de Wet van 1957.

¹³⁰⁴ Cf. *supra* bij EG- regelgeving inzake toegang.

De voorgaande regeling inzake de toegang geldt eveneens voor de sportvisserij. Voor de sportvisserij worden echter nog bijkomende beperkingen opgelegd (cf. *supra* art. 5 en volgende, K.B. 14 augustus 1989). Daardoor is het verboden voor vaartuigen die niet beschikken over een visvergunning zoals bedoeld in Verordening 3760/92 om te vissen voorbij de zone van 3 zeemijl. Binnen de zone van 3 mijl is het bovendien verboden om te vissen op soorten waarvoor TAC's en quota zijn bepaald en om te vissen met sleepnetten, tenzij onder de voorwaarden bepaald in het besluit.

Voorts is ook artikel 33 van het Belgisch Kustreglement¹³⁰⁵ van belang. Alhoewel dit niet expliciet is beperkt tot de sportvisserij, is aangezien de inhoud ervan dit in feite wel hoofdzakelijk van belang voor de sportvisserij. Een onderscheid wordt gemaakt naargelang het gaat om vissen vanaf het strand of vissen vanaf een vaartuig. Het uitzetten vanaf het strand van netten of lijnen met haken mag slechts geschieden:

- buiten de krachtens artikel 32§ 1 aangeduide plaatsen (dit zijn plaatsen die door de ambtenaren van het Bestuur der Waterwegen worden aangeduid) en de zones die door de gemeenteverheid als badzones worden aangeduid en
- in een zone waarvan de zeewaartse grens niet verder reikt dan op een afstand van 150 m te rekenen vanaf de laagwaterlijn.

Netten, andere dan treilnetten, of lijnen met haken, die vanaf vaartuigen worden uitgezet, moeten bestendig aan een bemand vaartuig worden vastgemaakt. De netten mogen per vaartuig niet langer zijn dan 50 m (art. 33).

Aangezien in de beroepsvisserij het meest gebruik wordt gemaakt van treilnetten, en deze expliciet worden uitgesloten van het artikel, is artikel 33 van minder groot belang voor de beroepsvisserij¹³⁰⁶.

In het Kustreglement wordt bij het hoofdstuk inzake de scheepvaartregelen nog bepaald dat het verboden is om in de vaargeulen van de havens en op de reden van die havens op enigerlei wijze te vissen. Vanaf kunstwerken of aanhorigheden van de havens mag echter met kruisnetten of lijnen worden gevestigd in zover daardoor de scheepvaart niet wordt gehinderd (art. 10 § 11).

Structuurbeleid

In het kader van het structuurbeleid van de EU, werd het meerjarig oriëntatieprogramma voor België voor de periode 1993-96 vastgelegd in de Beschikking 92/589, gewijzigd bij Beschikking 93/660 en Beschikking 95/239¹³⁰⁷. De einddoelstellingen voor de Belgische vloot zoals die in het overgangsprogramma voor het jaar 1992 werden voorgesteld, mochten volgens de

¹³⁰⁵ Politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust, K.B. van 4 augustus 1981, B.S., 1 september 1981.

¹³⁰⁶ Voor een onderscheid tussen de beroepsvisserij en de sportvisserij, zie: DESECK, P., Belgisch Kustreglement, Oostende, Uitg. Toulon, 1989, (148 p.), 16, 130-132.

¹³⁰⁷ Beschikking 92/589 betreffende het meerjarig oriëntatieprogramma voor de vissersvloot van België voor de periode 93-96, P.B.L. 401, 31 december 1992. Gewijzigd bij beschikking 93/660, P.B.L. 302, 9 december 1993 en Beschikking 95/239, P.B.L. 166, 15 juli 1995.

Beschikking van 22 november 1993 behouden blijven als einddoelstelling. De EG -Commissie heeft daarmee de minimumleefbaarheidsdrempel voor de Belgische vissersvloot aanvaard. Het verder afbouwen van de vloot zou immers het voortbestaan van de hele sector in gevaar kunnen brengen. In 1995 werd de herverdeling van de vlootsamenstelling vastgelegd bij Commissiebeschikking van 7 januari 1995. Daardoor werden de 5 bestaande segmenten teruggebracht tot 2 segmenten, met name het staand want - boomkor segment en het segment demersale trawlers. De totale einddoelstelling voor de vloot werd vastgelegd op 20.914 BRT en 67.857 kW. Zoals bleek uit punt 1 is deze doelstelling nagenoeg behaald.

De structurele bijstand die kan worden verleend aan de visserijsector in het kader van de aanpassing van de vloot is een bevoegdheid van het Vlaams Gewest. De basis voor de financiële ondersteuning is het Besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 1993¹³⁰⁸. Op basis van dit besluit konden beëindigingspremies voor het definitief beëindigen van de zeeactiviteit van bepaalde vissersvaartuigen (door het onttrekken aan de vloot ondermeer door het slopen van het vaartuig). Het toekennen van de beëindigingspremie was in tijd beperkt tot 31 december 1995 (artt. 1-3). Er kan tevens een stillegpremie worden toegekend voor de tijdelijke stillegging van de activiteiten (art. 4). Voorts kan steun worden verleend voor experimentele visserij. Daaronder wordt begrepen elke vorm van commerciële visserij die in welbepaalde communautaire en niet-communautaire wateren wordt uitgeoefend en erop is gericht de markt van de Europese gemeenschap van vis te voorzien door de vangstrentabiliteit van een regelmatige en duurzame exploitatie te verhogen door:

- het gebruik van nieuw vistuig of nieuwe visserijmethoden, door in nieuwe zones te vissen en te vissen op nieuwe vissoorten;
- de visbestanden te exploiteren en te valoriseren inzake de vangst, de verwerking en de afzet, de levering van know-how of de overdracht van technologie (art. 7 § 2).

Financiële steun kan ook worden verleend voor de ontwikkeling van de zeevisserij (de bouw, uitrusting en modernisering van vissersvaartuigen binnen de grenzen aangegeven door het van toepassing zijnde MOP), de aquicultuur (bouw, uitrusting, modernisering of uitbreiding van installaties voor de teelt van vis, schaal-, schelp- of weekdieren) en de inrichting van de kustzone (beter beheer van de kustzone) (art. 12). Ook voor marktverkenning kan financiële steun worden verleend en meer bepaald voor projecten ter bevordering van het verbruik van visserijproducten van soorten waarvan overchotten bestaan of waarvan de visquota niet volledig wordt benut of van vissoorten die niet onderhevig zijn aan de visquota en voor aquicultuurproducten (art. 15).

Marktbeleid

De reglementering inzake het op de markt brengen van visserijproducten komt hier verder niet aan bod. Wel kan nog een recent besluit worden vermeld inzake de reglementering van de benaming van visserijproducten. Dit laatste besluit is van belang omdat in de handel vaak onjuiste benamingen worden gebruikt. Het gebruik van de juiste namen kan bijdragen tot het vergroten van de diversificatie in het aanbod van visserijproducten en vermijdt dat slechts namen van een aantal bekendere vissoorten worden gebruikt.

¹³⁰⁸ Besluit van de Vlaamse regering van 24 november 1993 betreffende de ondersteuning van de zeevisserij en de aquicultuur, B.S., 16 juni 1994. Gewijzigd bij Besluit van 2 april 1996, B.S., 12 juni 1996.

Controle

De controle inzake de zeevisserij wordt in de Belgische territoriale zee en de visserijzone uitgeoefend door verschillende diensten, vastgelegd in de verschillende basiswetgevingen (Wet van 1891 betreffende de zeevisserij in de territoriale wateren, Wet van 1957 waarbij de Koning wordt gemachtigd maatregelen voor te schrijven ter bescherming van de biologische hulpbronnen van de zee, de Wet van 1978 tot vaststelling van een Belgische visserijzone, Wet van 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw en zeevisserijproducten).

Voorts wordt de bevoegdheid van de Marine voor de visserijcontrole vastgelegd in het Regentsbesluit van 29 februari 1949 (meer bepaald in art. 2 waarin de Marine wordt belast met het toezicht over de visserij in vreedstijd). In de territoriale zee en de visserijzone hebben de gezagvoerders van alle varende eenheden van de Belgische Marine de bevoegdheid tot visserijwacht. Bij de visserijcontrole kan de Marine worden bijgestaan door ambtenaren van de Dienst voor Zeevisserij (de bevoegdheid hiervoor is terug te vinden in art. 5 van de Wet van 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw en zeevisserijproducten).

Ter uitvoering van de controleregeling van de EU en meerbepaald de verplichting inzake het uitvoeren van een proefproject met betrekking tot permanente positiebepaling van een aantal vissersvaartuigen met behulp van satellietcommunicatie, werd het M.B. van 19 augustus 1994¹³⁰⁹ genomen. Hierin wordt een lijst vastgelegd met vaartuigen die worden gecontroleerd door satelliet.

4. Beleidsprioriteiten en knelpunten inzake de exploitatie van levende rijkdommen

Gezien de bevoegdheid inzake de exploitatie van levende rijkdommen vrijwel volledig is overgedragen naar de Europese Unie, wordt in dit hoofdstuk evenzeer aandacht besteed aan de beleidsprioriteiten van de Europese Unie als van de Belgische overheid. Ook de bespreking van de knelpunten in het beleid gaat in op zowel de EU-regelgeving als de Belgische. De knelpunten die zich voordoen in de visserij, zoals overbevissing, zijn immers geen exclusieve Belgische problemen, maar stellen zich in de hele Noordzee en zelfs op mondiaal vlak. De aandacht gaat daarnaast ook uit naar de specifieke Belgische problemen inzake de visserij (zoals de leefbaarheid van de sector).

Indien de knelpunten van de Belgische visserijsector worden onderzocht, moet worden uitgegaan van twee belangrijke vaststellingen:

- ten eerste is de mogelijkheid voor een nationale lidstaat om in te grijpen in de visserijsector zeer beperkt aangezien de meeste bevoegdheden inzake de visserij zijn overgeheveld naar de Europese Unie. De mogelijke beleidsopties die zullen worden voorgesteld in het volgend hoofdstuk zullen aldus vrij beperkt zijn en weinig op het wetgevend vlak gericht zijn.
- een tweede belangrijk uitgangspunt is het feit dat de Belgische zeevisserij slechts een zeer klein aandeel vormt van de totale Noordzeevisserij. Zoals blijkt uit het hoofdstuk inzake de

¹³⁰⁹ M.B. van 19 augustus 1994 houdende bepalingen met betrekking tot de proefprojecten inzake permanente positiebepaling van Belgische vissersvaartuigen, B.S., 15 september 1994.

gebruiksfuncties neemt België slechts 1% van de Noordzeevervisserij voor zijn rekening. Bij het vaststellen van de knelpunten en bij het voorstellen van de beleidsopties moet de relativiteit van de impact van de Belgische zeevisserij op het Noordzee-ecosysteem aldus goed voor ogen worden gehouden.

De knelpunten voor de visserijsector worden in een aantal punten onderverdeeld. De diverse punten kunnen echter niet los van elkaar worden gezien en zijn vaak onderling gerelateerd. De eerste punten behandelen knelpunten die zeker niet alleen voorkomen bij de Belgische visserijsector (impact van de visserij op het ecosysteem, overbevissing, "discarding") of zelfs niet voorkomen in de Belgische visserij, zoals de industriële visserij, maar er wel een impact op kan hebben. Ook andere knelpunten zoals illegale vangsten, controle op de visserijsector, enz. vormen geen alleenstaand probleem voor België. Alleen de bevoegdheidsproblematiek en de leefbaarheid van de sector vormen meer specifiek voor België problemen. Ook bij de bespreking van de andere knelpunten wordt de klemtoon gelegd op de Belgische visserij.

Invloed van de visserij op het Noordzee-ecosysteem

De belangrijkste impact van de visserij op het mariene ecosysteem is ongetwijfeld de overbevissing (cf. *infra*). Reeds in de jaren '60 en '70 was er de ineenstorting van de Noordzee haringen makreelstapels. De haringstocks herstelden maar vielen terug op een gevaarlijk laag niveau in de jaren '90. Het haringbestand in de Noordzee zou met 500.000 ton ver onder het biologisch minimum van 800.000 ton liggen¹³¹⁰. Ook voor andere commerciële vissoorten is dit het geval, zoals bijvoorbeeld voor Kabeljauw¹³¹¹. Vrijwel al de belangrijkste visstapels die worden bevestigd voor menselijke consumptie in de Noordzee worden bedreigd.

Daarnaast is het terug overboord gooien van niet-commerciële visvangsten ook een belangrijke verstoring. De kans dat vissen, die aan boord worden gehaald en terug overboord worden gegooid, overleven, is immers minimaal (cf. *infra*).

Om deze twee impacten tegen te gaan, zijn maatregelen vereist inzake het beperken van de visserijcapaciteit (tegengaan van overbevissing) en het nemen van technische maatregelen (zoals selectieve visnetten) om bijvangsten te vermijden.

Naast de bijvangsten van vis, worden ook vogels en zeezoogdieren in de visnetten gevangen. Zo zijn er schattingen dat door de Deense vissersvloot jaarlijks 7.000 Bruinvissen worden gedood¹³¹². Ook hier zullen alternatieve vismethoden moeten worden uitgewerkt. Daarnaast zal een sensibilisering vereist zijn bij de vissers, waardoor de vissers bereid worden gevonden zeevogels of zeezoogdieren aan land te brengen indien ze gekwetst zijn. Een dergelijke maatre-

¹³¹⁰ WERTS, J., 'Bonino neemt kritiek op Nederlands visserijbeleid terug, Europa van morgen, 1996/10, 143.

¹³¹¹ GREENPEACE, North Sea Fish Crisis - part 1, Internet, <http://www.greenpeace...mms/cbio/crisis1.html>, uitgeprint op 14 augustus 1996. Zie ook: BIRDLIFE INTERNATIONAL, A North Sea View. Birdlife International's Recommendations to 4th International Conference on the Protection of the North Sea, februari 1995, (55p.), 33.

¹³¹² GREENPEACE, North Sea Fish Crisis - part 1, Internet, <http://www.greenpeace...mms/cbio/crisis1.html>, uitgeprint op 14 augustus 1996.

gel beantwoordt trouwens aan de maatregelen die worden voorgesteld in het ASCOBAN-Verdrag inzake de bescherming van kleine walvisachtigen. Hierbij mag echter de realiteit van het visserijberoep niet uit het oog worden verloren. De werkomstandigheden en de tijdsdruk die heerst op de vissers om de vangsten rendabel te laten verlopen zijn zeer groot. Het is dan ook begrijpelijk dat in die omstandigheden en door de zware concurrentie de vissers weinig tijd zullen besteden aan het verzorgen of aan wal brengen van gekwetste dieren. Het opleggen van dergelijke verplichtingen van hogerhand zonder een daarmee gepaard gaande sensibilisering zal weinig efficiënt zijn.

Bepaalde visserijmethoden kunnen oorzaak zijn van een verstoring van het milieu, door bijvoorbeeld het omwoelen van de bodem, waardoor allerlei bodemorganismen worden verstoord. In dit opzicht werd in het verleden reeds veel kritiek geuit op de onder andere door de Belgische vissers gebruikte boomkorvistuigen. Onderzoek dient uit te wijzen in welke mate deze methode inderdaad schadelijk is.

Nog een impact van de visserij op het mariene milieu is verontreiniging door vissersschepen. Hierover zijn echter weinig gegevens, noch over de hoeveelheden afval, noch over de impact op het marine milieu. Het lijkt dan ook aangewezen dat onderzoek gebeurt naar de hoeveelheden olie en huishoudelijk en sanitair afval die overboord worden gegooid, evenals naar het overboord gegooid vismateriaal (netten, e.d.). Ook moet, gelet op de specificiteit van de sector, onderzoek gebeuren naar de terzake geldende reglementering of lacunes hierin en naar methodes om het overboord gooien van afval te vermijden. Gezien de gebruiken binnen deze sector en de werkomstandigheden en werkdruk, dringt ook hier een sensibilisering zich op. Aangezien dit deel van het onderzoek nog veel basisonderzoek vereist, kon het in het kader van dit project niet worden uitgevoerd.

Overbevissing

Het probleem van de overbevissing is een wereldwijd probleem dat *in se* op internationaal niveau moet worden aangepakt.

Volgens gegevens bijgehouden door de FAO, zijn er van de 15 belangrijkste visgebieden ter wereld, vier gebieden uitgeput en negen aan het achteruitgaan. Deze globale visserijcrisis is voornamelijk een gevolg van overbevissing¹³¹³. Zo zijn in de Noordoostelijke Atlantische Oceaan de meeste visstapels overbevist¹³¹⁴. Als gevolg van de overbevissing zijn een aantal belangrijke commerciële visstapels in belangrijke mate achteruitgegaan. De vangsten dalen ondanks het feit dat een toenemende vissersvloot meer visserijactiviteiten onderneemt. De toegenomen vraag naar visproducten en de teruggelopen visstapels hebben geleid tot een verhoogde mechanisatie, over-capitalisering van de visserij-industrie en het opbouwen van een overmatige vissersvloot, voornamelijk van grootschalige schepen. Als gevolg van de enorme

¹³¹³ GREENPEACE, The Global Fisheries Crisis, Internet, <http://www.greenpeace...omms/cbio/global.html>, uitgeprint op 14 augustus 1996.

¹³¹⁴ BIRDLIFE INTERNATIONAL, o.c., 32.

uitbouw van de visserijvloot, is de overmatige visserijcapaciteit enorm. Ongeveer 3,5 miljoen vissersboten zijn momenteel actief.

Het visserijbeheer is veeleer gericht op korte termijn economische beslissingen dan op het beschermen van het mariene milieu en het behoud van de visbestanden. De overheid heeft veelal bijgedragen tot het probleem van de overmatige visserijcapaciteit door het toekennen van subsidies voor de visserijsector. Zelfs in landen waar een visserijbeheerssysteem aanwezig is, faalt dit systeem, zoals in de Europese Unie (zie verder) en in de Verenigde Staten. In de Verenigde Staten wordt 80% van de gekende commerciële waardevolle visstapels (122 soorten) ten volle of overgeëxploiteerd (67 soorten worden overgeëxploiteerd)¹³¹⁵.

Op het niveau van de Europese Unie werd getracht door het invoeren van een gezamenlijk visserijbeleid de overbevissing tegen te gaan. Het visserijbeleid dat werd uitgevoerd sinds 1983 was echter aan kritiek onderhevig en heeft de overbevissing niet kunnen tegenghouden¹³¹⁶. Dit heeft aanleiding gegeven tot een aantal nieuwe verordeningen inzake het visserijbeleid. Inhoever deze instrumenten de overbevissing zullen kunnen tegengaan, zal nog moeten blijken.

Daar de overbevissing op het niveau van de Europese Unie wordt geregeld, heeft de Belgische overheid aldus weinig mogelijkheden om maatregelen te nemen. Zoals reeds in het begin werd aangehaald, mag ook het relatieve aandeel van de Belgische visserij in de totale Noordzeevisserij niet uit het oog worden verloren. De Belgische visserij is in vergelijking met andere staten zo gering dat een beperking van de visserij door de Belgische vloot weinig zal verhelpen aan het probleem van overbevissing in de Noordzee.

Het Europese visserijbeleid om overbevissing tegen te gaan, bestaat uit een aantal onderdelen, zoals het systeem van TAC's en quota, het beperken van de visserijinspanning en het nemen van technische maatregelen. Het beperken van de visserijcapaciteit door het inkrimpen van het aantal schepen wordt nog maar recent toegepast. Voordien was het EU-beleid er integendeel op gericht op de vloot uit te breiden en te moderniseren, waarvoor financiële aanmoedigingen werden gegeven. Alhoewel nu het uit de vaart nemen van vaartuigen wordt aangemoedigd, heeft deze maatregel nog niet het vereiste doel bereikt. Bepaalde landen hebben nog niet de vereiste doelstellingen gehaald en het zijn veelal de oudere en minst efficiënte vaartuigen die uit de vaart worden genomen. De maatregelen om de visserijcapaciteit te verminderen, worden slechts geleidelijk aan genomen en uitgevoerd. Door de vooruitgang in technologie is het netto effect van het uit de vaart nemen van vaartuigen voor de visserijcapaciteit minimaal¹³¹⁷. De overcapaciteit van de vissersvloot heeft geleid tot een economisch onrendabele visserijindustrie, die in toenemende mate afhankelijk is van financiële steun¹³¹⁸.

¹³¹⁵ GREENPEACE, The Global Fisheries Crisis, Internet, <http://www.greenpeace...omms/cbio/global.html>, uitgeprint op 14 augustus 1996.

¹³¹⁶ Zie ondermeer: COFFEY, C., o.c., 32p.

¹³¹⁷ GREENPEACE, North Sea Fish Crisis - part 2, Internet, <http://www.greenpeace...mms/cbio/crisis2.html>, uitgeprint op 27 juni 1996.

¹³¹⁸ COFFEY, C., o.c., 2.

Het beleid dat tot nu toe werd gevoerd om de overbevissing tegen te gaan, is in hoofdzaak gebaseerd op het TAC en quota systeem. Een hervorming van dit systeem was noodzakelijk zoals ook blijkt uit de aanhef van de nieuwe visserijverordening van 1992. Zelfs met de ingevoerde wijzigingen aan het systeem blijft het systeem van quota voor kritiek vatbaar. Ondanks de herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid in 1992 zijn de visstapels blijven dalen. Het falen van het EU- visserijbeleid kan worden toegeschreven aan de overcapaciteit van de vloot, de "discarding" en het slecht rapporteren van vangsten in de logboeken¹³¹⁹.

Een van de problemen is dat TAC's en quota veelal worden vastgesteld per soort. Veel vissoorten zwemmen echter in gemengde scholen vis. De gemengde visvangst is een gedeeltelijke oorzaak van de "discarding" praktijken: de soorten waarvoor reeds een TAC is bereikt maar die worden meegevangen door de visserij op andere soorten, worden terug overboord gegooid. Het vaststellen van TAC's is tevens afhankelijk van wetenschappelijke kennis over de visstapels. Een gedetailleerde wetenschappelijke analyse van stocks is echter maar van toepassing op 15% van de aangelande vis in de EU. Voor andere soorten zijn er ofwel helemaal geen TAC's of zijn er voorzorgs-TAC's ("precautionary TAC's"). Dit zijn TAC's die worden toegepast voor visstapels die van belang zijn voor het behoud, maar waarvoor wetenschappelijk gegevens ontbreken.

Zelfs als zijn er wetenschappelijke gegevens op basis waarvan de TAC's worden bepaald, dan nog spelen korte termijn socio-economische motieven mee bij het vastleggen van de TAC's, wat heeft geleid tot het vastleggen van TAC's die niet overeenkomen met het wetenschappelijk advies¹³²⁰.

Het probleem met het systeem van opgelegde vangstbeperkingen is dat de efficiëntie ervan afhankelijk is van een degelijke controle. De opgelegde TAC's en quota worden slechts in beperkte mate nageleefd. Tussen de ramingen van feitelijke vangsten door wetenschappelijke werkgroepen en de officiële cijfers zijn er verschillen die zelfs kunnen oplopen tot 60%¹³²¹. Met het oog daarop werd een nieuwe controleverordening ingevoerd. Zelfs met een verbetering van de controle, zal dit nooit een sluitend systeem zijn. Bovendien vereist een degelijke controle goed uitgebouwde diensten met voldoende personeel en middelen. De diensten die in België voor de controle instaan, kampen met een tekort aan zowel middelen als personeel (cf. verder).

Het quota systeem geeft aldus aanleiding tot een stijging van illegale vangsten (cf. verder). Om rendabel te kunnen blijven, moeten de vissersschepen immers een zekere hoeveelheid vis kunnen vangen. Bij het strenger maken van de quota en de controle op de naleving daarop, zullen de illegale vangsten vermoedelijk stijgen. Door de onjuiste opgave van de hoeveelheden gevangen vis, of de zones waarin de vis is gevangen, en het bestaan van een zwart verkoopnet, worden de doelstellingen van de quota-reglementeringen ontkracht.

De vraag kan worden gesteld of als alternatief voor het quota-systeem de overbevissing niet

¹³¹⁹ BIRDLIFE INTERNATIONAL, o.c., 28-29.

¹³²⁰ COFFEY, C., o.c., 14-15.

¹³²¹ VANHAECKE, H., o.c., 9.

beter zou worden tegengegaan door het serieus beperken van de visserijcapaciteit door het terugschroeven van het aantal schepen en van de grootte van de vissersvaartuigen en van het soort materiaal dat wordt gebruikt¹³²². De Europese Unie heeft uiteraard al met haar structuurbeleid een stap in deze richting gezet. Omwille van sociale en economische redenen is dit een maatregel die op lange termijn moet worden genomen. Hierbij dient echter vermeld te worden dat nog niet alle EU-landen de vooropgestelde doelstellingen hebben gehaald. Bovendien zijn de doelstellingen zoals vastgelegd door de EU tot dusver ver beneden het door experts aanbevolen beperking van de vloot. Dit stelt uiteraard vragen bij de efficiëntie van het door de EU gevoerde structuurbeleid. In dit opzicht kan België binnen de Europese Unie meer aandringen op het naleven van de vooropgestelde beperking van de capaciteit, gelet op het feit dat door België de vooropgezette beperking van de vloot nagenoeg werd gehaald. Deze vorm van beperking van de visserij heeft als voordeel dat het wel een gemakkelijk te controleren regel is. Het controleren van de opgelegde TAC's is daarentegen niet gemakkelijk uit te voeren. Het verminderen van de TAC's verlaagt de rentabiliteit van de schepen, waardoor illegale vangsten en "discarding" in de hand worden gewerkt.

Het verminderen van de capaciteit kan worden aangevuld door het nemen van technische maatregelen zoals maatregelen inzake netten en dergelijke meer¹³²³. Ook dit valt gemakkelijker te controleren (aan land) dan vangstbeperkingen.

Tenslotte dient nog het volgende te worden opgemerkt. Alhoewel de Europese Unie voorziet in steunmaatregelen ondermeer voor het uit de vaart halen van schepen (slopingpremies), worden de vissers niet financieel gecompenseerd bij het verlagen van de vangstquota en de voor hen lagere inkomsten. De vraag kan hier gesteld worden of, in analogie met de andere landbouwsectoren, geen financiële compensaties kunnen worden voorzien voor het minderen van de vangsten of het verlenen van een vergoeding voor het niet opgebruiken van de quota. Voor andere landbouwsectoren bestaat een dergelijk systeem (bijvoorbeeld voor het braak laat liggen van gronden). Dit is uiteraard een maatregel die enkel binnen de Europese Unie kan worden genomen. Nu wordt soms voor de visserij een deel van de aanvoer opgehouden met het oog op de prijsvorming. De vraag dient gesteld of met het oog op een bescherming van de markt en met het oog op de bescherming van de Noordzee, het niet beter zou zijn om door middel van financiële compensaties minder vis te vangen en te kijken of dit geen gunstig effect heeft voor de prijsvorming.

Industriële visserij

Industriële visserij is gericht op de visvangst bestemd voor de productie van visolie en vismeel. Sinds de jaren '50 is deze vorm van visserij enorm toegenomen. In de Noordzee wordt jaarlijks door de industriële visserij meer dan een miljoen ton vis gevangen (meer dan de helft van het gewicht van alle aangelande vis van de Noordzee). De meeste gevangen soorten zijn Zandspiering, Sprot en "Norway pout". Van Zandspiering alleen al bedraagt de vangst ongeveer 800.000 ton per jaar (dit is ongeveer de helft van de totale jaarlijkse tonnage van industriële visvangst in Europa). Nog een probleem bij de industriële visserij is de accidentele vangst van

¹³²² Zie ook aanbeveling door BIRDLIFE INTERNATIONAL, *o.c.*, 37.

¹³²³ Zie ook bij alternatieve visserijmethoden.

jonge vissen die reeds zijn bedreigd, zoals Wijting en Haring. Zo werd in 1992 door de industriële visserij op Sprot meer Haring gevangen als bijvangst (150.000 ton, dit is 20% van de totale haringvangst in de Noordzee) dan Sprot (100.000 ton). Daarnaast wordt ook door andere industriële visserijen bijvangsten van Haring gevangen. De totale bijvangst van Haring in 1992 wordt geschat op 300.000 ton (dit is 40% van de totale Noordzee haringvangst)¹³²⁴. Voorts is de impact van de industriële visserij op de voedselketen niet gekend. De soorten die worden gevangen in de industriële visserij staan aan de basis van de voedselketen en vormen een belangrijke voedselbron voor andere vissen (zoals Kabeljauw en Haring), maar ook van zeezoogdieren en vogels.

Voor de meeste soorten die het voorwerp uitmaken van vangst door de industriële visserij bestaan er geen vangstbeperkingen door middel van TAC' of quota. Zo zijn er geen TAC's vastgelegd voor de vangst op Zandspiering. De afwezigheid van TAC's heeft geleid tot enorme vangsten van Zandspiering, voornamelijk door de Deense vloot (in 1992 bedroeg het aandeel van de Deense vloot in de aanlandingen van Zandspiering 88%)¹³²⁵. Zo wordt jaarlijks in de Noordzee door de industriële visserij tussen de 8 en 20 miljard Zandspieringen gevangen¹³²⁶.

Door ondermeer GREENPEACE wordt aangedrongen op een dringende regeling voor de industriële visserij, door het instellen van vangstbeperkingen, het beperken van bijvangsten en het verbod op industriële visserij in bepaalde gevoelige gebieden. GREENPEACE roept de Noordzeestaten op om dergelijke gevoelige gebieden te identificeren. De gevoelige gebieden worden gezien als gebieden waar er redelijke gronden zijn om te vermoeden dat industriële visserij er een disproportionele impact kan hebben, hetzij op de beviste soorten, hetzij op andere delen van het ecosysteem. Belangrijke kenmerken van gevoelige gebieden kunnen zijn kinderkamers of paaiplaatsen voor vis of gebieden met een grote aanwezigheid van jonge vissen, gebieden waar er een belangrijke bijvangst van andere soorten kan zijn; gebieden waar er een belangrijk risico is voor schadelijke competitie voor voedsel met natuurlijke predatoren; gebieden waar de doelsoorten bijzonder kwetsbaar zijn¹³²⁷.

Overboord gegooid bijvangsten ("discards")

Onder "discards" (ongewenste bijvangsten) wordt verstaan vissen die worden gevangen maar die terug overboord worden gegooid omwille van het feit dat ze een niet-commerciële waarde hebben, dat het quotum voor deze soort reeds werd bereikt, omdat ondermaatse exemplaren van een bepaalde soort werden gevangen of om waarde van de vangst te maximaliseren. Daarnaast bestaan tevens bijvangsten van vis, die niet overboord worden gegooid maar die

¹³²⁴ BIRDLIFE INTERNATIONAL, *o.c.*, 29-30.

¹³²⁵ BIRDLIFE INTERNATIONAL, *o.c.*, 30.

¹³²⁶ GREENPEACE, *North Sea Fish Crisis - part 1*, Internet, <http://www.greenpeace...mms/cbio/crisis1.html>, uitgeprint op 14 augustus 1996.

¹³²⁷ GREENPEACE, *Areas sensitive to industrial fishing*, Internet, <http://www.greenpeace...comms/cbio/areas.html>, uitgeprint op 14 augustus 1996. Hierin wordt door Greenpeace ook een aantal gebieden genoemd die in aanmerking komen om te worden aangeduid als gevoelig gebied voor industriële visserij.

worden aangeland. Dergelijke bijvangsten komen frequent voor aangezien veel visserij een gemengde visserij uitmaakt (zo wordt bijvoorbeeld door de boomkorvisserij die voornamelijk is gericht op platvis ook hoeveelheden rondvis bovengehaald).

Over de hoeveelheden vis die worden overboord gegooid, bestaan weinig gegevens. Er bestaat echter een groot vermoeden dat dit over aanzienlijke hoeveelheden vis gaat. Zo zou voor elke gevangen kilogram garnalen gemiddeld 20 kilogram overboord worden gegooid. Voor elke kilogram verkoopbare Noordzeetong zou gemiddeld 10 kilogram vis en 6 kilogram ongewerkte dieren verloren gaan. Ongeveer een vierde van alle vis die wordt bovengehaald wordt terug overboord gegooid. Op wereldschaal zou het gaan over 27 miljoen ton vis die jaarlijks overboord wordt gegooid¹³²⁸. Dit maakt ongeveer de helft uit van alle vis die jaarlijks wordt gevangen en is bestemd voor directe consumptie voor de mens¹³²⁹. Voor sommige visserijen zou zelfs 50% van de bovengehaalde vangsten terug overboord worden gegooid. Veelal is er sprake van 40% "discards"¹³³⁰. Schattingen van de "discards" van Noordzee-Schelvis in 1993 zijn bijna gelijk aan de gerapporteerde aanlandingen van Schelvis dat jaar¹³³¹. Over de impact hiervan op het mariene ecosysteem is weinig bekend. Dat het een hoedanook een weinig efficiënte en verspillende manier van werken is, staat vast. Noorwegen is het enige Noordzeeland waar alle "by-catch" vangsten moeten worden aangeland.

De "discarding" praktijken vormen een belangrijke voedselbron voor bepaalde vogelsoorten alsook voor benthische soorten, eenmaal het voedsel naar de bodem is gezakt. Alhoewel deze soorten voordeel halen uit de "discarding" praktijken, leiden deze praktijken uiteindelijk tot de vermindering van de visstapels. Bij het verminderen of stopzetten van de "discarding" praktijken wordt weliswaar verwacht dat er een belangrijke negatieve impact zal zijn op bepaalde vogelsoorten. Nochtans is het volgens BIRDLIFE INTERNATIONAL de moeite waard als, zoals wordt verwacht, een meer stabiele en duurzame visserij zal eveneens aanleiding geven tot stabiliteit in zeevogelpopulaties¹³³².

Inzake de "discards" door de Belgische vissersvloot werden een aantal studies uitgevoerd. In 1993 werd een studie inzake de "discards" bij de Belgische langoestine (*Nephrops*) visserij uitgevoerd. Hoofddoel van de studie was het verzamelen van informatie inzake "discard" praktijken en de selecties door vissers in de langoestinevisserij in het Botney Gut - Silver Pit gebied. Daarnaast werden tevens experimenten uitgevoerd inzake het overleven van de terug overboord gegooid langoestines. De selectie en de "discard" praktijken worden beïnvloed door tal van factoren zoals de vangstsnelheid, marktvraag en de aanvaarding van kleine lang-

¹³²⁸ FLORIZOONE, D., 'Visserij op wereldschaal: Ecologisch en economisch onverantwoord...?', Rederscentrale, 1995/5, 4-5.

¹³²⁹ GREENPEACE, The Global Fisheries Crisis, Internet, <http://www.greenpeace...omms/cbio/global.html>, uitgeprint op 14 augustus 1996.

¹³³⁰ BIRDLIFE INTERNATIONAL, o.c., 34.

¹³³¹ COFFEY, C., o.c., 16.

¹³³² BIRDLIFE INTERNATIONAL, o.c., 34-35.

oestines op de markt. Er zijn echter aanwijzingen dat de verschillen in "discarding" praktijken tussen schepen die opereren in de Botney Gut - Silver Pit veereer klein zijn.

De nogal ruime "discarding" praktijken op de Belgische langoestinevloot, waarbij zelfs aanzienlijke hoeveelheden langoestines boven de wettelijke minimum aanvoergrootte zijn, zorgen ervoor dat de hoeveelheden langoestines die terug overboord worden gegooid zeer groot zijn, voornamelijk tijdens het piekseizoen van de visserij. Aangezien de overlevingskansen van de overboord gegooid langoestines eerder laag is, wordt het absolute aantal van langoestines die van de populatie verdwijnen dan ook verwacht groot te zijn¹³³³.

Een andere studie beoogde de "discards" van andere vissoorten in de Belgische langoestinevisserij te onderzoeken. De langoestinevisserij is immers meestal een gemengde visserij, waarbij naast de eigenlijke vangst van langoestines ook belangrijke bijvangsten gebeuren van rond- en platvissen. Er werd bijzondere aandacht besteed aan de bijvangsten en "discarding" van Wijting, Kabeljauw, Poon, Schar, Schol en Tong.

Het aandeel van de langoestinevangst in de langoestinevisserij bedraagt ongeveer 25 tot 30%. De belangrijkste soort naar hoeveelheid die wordt gevangen is Schol (van 25 tot 45 % van de aanlandingen). Inzake aanvoerwaarde is de langoestinevangst de belangrijkste (van 40 tot 55% van de totale verkoopsijfers).

Het is vooralsnog niet mogelijk om de juiste impact in te schatten van de langoestinevisserij op de stocks van Kabeljauw, Schol en Tong in de Noordzee. Er zijn geen gegevens voor de Noordzee in het algemeen waarmee de Belgische "discards" mee kunnen worden vergeleken. Rekening houdend met het feit dat de gemiddelde aantallen van Kabeljauw, Schol en Tong die overboord worden gegooid per dag door langoestinevisserij aanzienlijk kleiner zijn dan de aantallen die overboord worden gegooid door de Belgische platvis-boomkorvisserij en rekening houdend met de totale visserijactiviteiten van de langoestinevloot in vergelijking met bijvoorbeeld de boomkorvloot, kan redelijk worden aangenomen dat de impact van specifiek de langoestinevisserij op juveniele Kabeljauw, Schol en Tong bijna te verwaarlozen is.

Voor het overboord gooien van ondermaatse Wijting bestaan er ruwe schattingen die aanwijzen dat de impact van de Belgische langoestinevisserij op juveniele Wijtingstocks in de Noordzee relatief klein is. Slechts een 2% van alle Wijting "discards" zouden kunnen worden toegeschreven aan de Belgische langoestine visserijvloot¹³³⁴. Indien echter de geschatte gegevens voor de Noordzee voor de Belgische langoestinevisserij worden bekeken ($7,5 \cdot 10^6$ "discards") en als dit slechts 2% uitmaakt van het totaal aantal "discards" dan kan worden vermoed dat het totale aantal "discards" van Wijting voor de Noordzee in het algemeen zeer groot is.

De vraag stelt zich dan ook naar de oorzaken van de vele "discards" en naar mogelijke oplos-

¹³³³ Zie: REDANT, F. en POLET, H., Results of a discard study on the Belgian *Nephrops* fishery in the central North Sea, ICES, Shellfish Comm., CM 1994/K:44, (15p. en bijlagen), 2-9.

¹³³⁴ REDANT, F. en POLET, H., Introduction on the finfish by-catches and discards in the Belgian Norway lobster (*Nephrops norvegicus*) fishery, ICES, Shellfish Comm., CM 1994/G:29, (19p. en bijlagen), 1-10.

singen voor het vermijden hiervan.

Voor het "discarding" praktijken bestaan verschillende oorzaken. Een eerste is uiteraard de gebruikte visserijmethodes. Indien met bepaalde netten op een bepaalde soort wordt gevist, zoals bijvoorbeeld Tong, zullen ook andere soorten in de netten terechtkomen. Het is immers moeilijk om zeer selectieve visserijmethoden te ontwikkelen. Er wordt wel gewerkt aan methodes om de bijvangst te vermijden. Eenmaal de visnetten worden bovengehaald en de netten bevatten soorten waarvoor het quotum reeds is behaald, staat de visser voor een moeilijke keuze. De vis aan wal brengen, betekent een quotum-overschrijding. Om niet in overtreding te zijn met de reglementeringen (quotum, lengte van de vis) zal de visser deze vis terug overboord gooien.

Een andere oorzaak van het terug overboord gooien van vissen, houdt verband met de valorisatie van visserijproducten. Bepaalde soorten die nochtans uiterst geschikt zijn voor consumptie zoals Wijting, worden in België weinig op de markt gebracht. De prijs die de visser ervoor krijgt in de vismijn is, in vergelijking met andere producten zoals Tong, zeer laag. Het is dan ook begrijpelijk dat de visser geen tijd en ruimte in de vissersboot zal houden om minder waardevolle commerciële soorten aan boord te houden. Twee zaken hangen hier dus samen: de prijsvorming en de valorisatie van visserijproducten. Indien de "discarding" praktijken dienen verminderd te worden, zal in het beleid veel meer aandacht moeten gaan naar het promoten van andere minder gekende vissoorten bij de consument. Ook het alternatief verwerken van dergelijke producten kan een oplossing betekenen (bijvoorbeeld het verwerken van Wijting in fishsticks). In Nederland wordt wel veel meer aan valorisatie van bepaalde producten gedaan. Soorten zoals Wijting worden aan wal gebracht en worden ondermeer naar Japan uitgevoerd. De laatste tijd is er een stijgende uitvoer van door Belgische vissersvaartuigen aangevoerde Schol. Deze wordt vooral door Nederland opgekocht en naar Nederlandse fileerbedrijven gebracht. Een betere afstemming van de sector aanvoer op de sector van de visverwerking en handel door Vlaamse ondernemingen zou een toegevoegde waarde in België betekenen. Deze betere afstemming zal structureel worden ondersteund door steunmaatregelen die zijn opgenomen in het Besluit van de Vlaamse Regering. Het grootste deel van de vis die wordt verwerkt door de Vlaamse visverwerkingsbedrijven is afkomstig van andere EG-landen, waardoor de toegevoegde waarde in het buitenland wordt gecreëerd¹³³⁵. Het aanbrenge van andere vissoorten zou niet alleen het aantal "discards" verminderen maar betekent tevens een toegevoegde waarde voor de visverwerkende industrie.

Het promoten van minder commerciële vissoorten zal ook de verhouding vraag-aanbod verbeteren. De vraag naar visproducten neemt toe maar het aanbod door de Belgische visserijvloot bedraagt slechts 15%. Het beter afstemmen van vraag en aanbod zal tevens gunstig zijn voor de prijsvorming.

Het valoriseren van minder aantrekkelijke soorten zou ook een oplossing betekenen voor de selectieve visserij van de Belgische vissersvloot. Indien de verschillen in prijzen die worden geboden in de vismijnen kleiner worden, kunnen meer producten aan wal worden gebracht. Door een meer diverse aanvoer wordt het risico op het ineensstorten van de visserij kleiner,

¹³³⁵ Ministerie van Landbouw, Sectorplan/Bijstandsaanvraag Visserij- en aquicultuursector 1994-1999 (in toepassing van Verordening (EEG) nr. 3699/93), Brussel, 25 maart 1993, 22-23.

indien de stocks van een bepaalde soort ineenstorten.

Knelpunten inzake de bevoegdheidsverdeling in België ten aanzien van de visserij

De bevoegdheden inzake de zeevisserij zijn verspreid over diverse overheden en diensten zowel op federaal, gewestelijk als provinciaal vlak¹³³⁶. Zo zijn op federaal niveau ondermeer volgende ministeries bevoegd:

- Ministerie van Middenstand en Landbouw: bevoegd voor het algemeen beleid inzake de toegang tot de visgronden, quota, visvergunningen, meerjarig oriëntatieprogramma, technische maatregelen, marktbeleid, controle en onderzoek;
- Ministerie van Verkeerswezen: bevoegd voor het beleid inzake het toekennen van de vlag, brevetten en diploma's van bemanning, veiligheidsmaatregelen aan boord;
- Ministerie van Economische Zaken (de Bijzondere Raadgevende Commissie voor de visserij);
- Ministerie van Defensie en meer bepaald de Marine: bevoegd inzake visserijcontrole;
- Ministerie van Leefmilieu: het ter beschikking stellen van een vliegtuig voor het uitvoeren van controlevluchten inzake de visserij.

Op regionaal niveau is het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap bevoegd voor de economische steun inzake het structuurbeleid (nieuwbouw, modernisering van vissersvaartuigen, beëindigingspremies, havenuitrustingen), de structuur van de visverwerkende bedrijven, steun voor promotie, aquicultuur.

De Provincie West-Vlaanderen is ondermeer bevoegd voor steun voor de scheepjongens in het Fonds voor de Scheepjongens, steun voor de modernisering van kustvaartuigen en promotie van visverbruik.

Een dergelijke spreiding van de bevoegdheden kan het beleid bemoeilijken. Ook de controle inzake de toepassing van het beleid gebeurt door diverse instanties (zie verder). De versnippering van de bevoegdheden inzake visserij laat niet toe een coherent beleid te voeren. Door de Bijzondere raadgevende Commissie voor de Visserij (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven) werd gepleit voor het samenbrengen van de materies bij één verantwoordelijke instantie¹³³⁷.

Knelpunten inzake de leefbaarheid en het voortbestaan van de Belgische visserijsector

Alhoewel de zeevisserij in België nationaal slechts van gering belang is (de bruto toegevoegde waarde op vlak van productie ten opzichte van het BNP bedraagt ongeveer 0,04%), vertoont de visserijsector in België vooral een plaatselijk economisch belang, zeker voor een aantal kustgemeenten. De zeevisserij is samen met de toeleverings- en verwerkingsbedrijven de belangrijkste werkgever in de kuststreek¹³³⁸. Indien de leefbaarheid van de sector wordt

¹³³⁶ Ministerie van Middenstand en Landbouw, Ontwerp Beleidsnota Zeevisserij, Brussel, mei 1995, (22 p.), 6-7.

¹³³⁷ JACOBS, E., VERHAEGHE, Ch. en TANGHE, A., De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993, Oostende/Brussel, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven - Bijzondere Raadgevende Commissie voor de Visserij, 1994, (59 p.), 4.

bemoelijk, zal de weerslag dus groot zijn in West-Vlaanderen en in het bijzonder in bepaalde kustgemeenten.

Uit de evolutie van de Belgische zeevisserij (cf. punt 1) blijkt dat het aantal schepen de laatste jaren flink is teruggelopen. Een belangrijke oorzaak hiervan is het structuurbeleid dat wordt gevoerd binnen de Europese Unie met de bedoeling de overbevissing tegen te gaan door middel van het beperken van de vangstcapaciteit. Door het toekennen van beëindigingspremies worden schepen uit de vloot gehaald, ondermeer door het slopen van de vaartuigen. Zowel de tonnenmaat als het motorvermogen van de vloten moeten worden teruggebracht tot een door de Europese Unie opgelegd streefdoel, zoals blijkt uit de meerjarige oriëntatieprogramma's (MOP). De Europese Commissie heeft voor België een herziening van de einddoelstellingen van het laatste MOP (1992-96) goedgekeurd, waardoor de doelstellingen van 1992 tevens de einddoelstellingen voor 1996 worden. Op deze manier is voor de Belgische visserijvloot een zekere minimumcapaciteit voorzien, met het oog op de leefbaarheid van de sector (de maximumgrens wordt tevens de minimumleefbaarheidsgrens). Deze aanpassing diende een volledige teloorgang van de Belgische vissersvloot te vermijden.

Door het toekennen van premies werd in de jaren '80 de nieuwbouw van vissersvaartuigen enorm gestimuleerd. In 1984 werd in uitvoering van het eerste meerjarig oriëntatieprogramma echter het principe van vervangingsbouw ingevoerd (een nieuw vaartuig kon slechts worden gebouwd, mits een oud vaartuig aan de vloot werd onttrokken). De steun aan de nieuwbouw werd niet langer meer verstrekt aangezien rekening werd gehouden met de doelstellingen van het MOP. Door de nieuwbouwpolitiek van de jaren '80 was de limiet van het MOP inzake capaciteit echter reeds overschreden. In 1988 werd een nieuwe regeling voor de vervangingsbouw ingevoerd, waardoor nieuwbouw enkel wordt toegelaten ingeval het gaat om vervangingsnieuwbouw en waarbij, indien beroep wordt gedaan op scheepskrediet voor de nieuwbouw, 10% van het motorvermogen moet worden ingeleverd. Voor veel reders was dit een probleem aangezien ze hun oude schepen moesten vervangen door nieuwe schepen met een nog kleiner vermogen, daar waar reeds was gebleken dat een schip met groter vermogen (zoals 1.200 Pk) rendabeler was. Daardoor durfden veel reders de investering voor nieuwbouw niet meer aan¹³³⁹. Ondanks de nieuwbouw in de jaren '80, is de nieuwbouw nadien bemoelijk. De Belgische vissersvloot kampt dan ook met het probleem van een verouderde vloot.

Een andere maatregel ter beperking van de visserij, is de quotareglementering. Vooral het tongquotum in de Noordzee zorgt voor een probleem voor de Belgische visserij. De verminderde vangsten als gevolg van de quota verminderen de aantrekkelijkheid van het beroep.

Een ander belangrijk probleem voor het voortbestaan van de sector is het tekort aan voldoende arbeidskrachten. Zowel ervaren reders, maar vooral jonge krachten ontvluchten de sector. Ook de inschrijvingen in de zeevisserijscholen lopen gestaag terug¹³⁴⁰. Het probleem van arbeidstekort stelt zich zowel voor de sector van de aanvoer (tekort aan voornamelijk motoristen) als in

¹³³⁸ Ministerie van Landbouw, Sectorplan/Bijstandsaanvraag visserij- en aquicultuursector 1994-1999 (in toepassing van Verordening (EEG) nr. 3699/93, Brussel, 25 maart 1994, 2.

¹³³⁹ Zie hierover: VANTORRE, S., o.c., 37-42.

¹³⁴⁰ Ministerie van Middenstand en Landbouw, Ontwerp Beleidsnota Zeevisserij, Brussel, mei 1995, 19.

de sector van de verwerking (bijvoorbeeld visfileerders). Er wordt gepoogd meer werkrachten voor de visserijsector aan te trekken door een gemeenschappelijke wervingscampagne van de Rederscentrale, de visserij scholen en de opleidingsprogramma's van de VDAB. Sinds september 1995 is de nieuwe inrichtende macht voor het visserij-onderwijs, het Provinciaal Maritiem Instituut. Dit moet de continuïteit in de opleiding verzekeren en het visserijonderwijs beter afstemmen op de behoeften van de sector¹³⁴¹.

Daarnaast stelt zich nog een bijkomend probleem voor jonge reders, voor wie het zeer moeilijk is om nog een vaartuig te verwerven. Een van de redenen hiervoor is dat de prijs van tweedehandsvaartuigen kunstmatig hoog is als gevolg van de beëindigingspremies die worden toegekend. Aangezien de doelstellingen van het MOP reeds nagenoeg bereikt zijn, is het misschien aangewezen de beëindigingspremies te stoppen zodat de prijs voor tweedehandsvaartuigen gaat dalen¹³⁴². Voorts wordt overwogen om financiële steun toe te kennen aan jonge reders voor de aankoop van een vissersvaartuig¹³⁴³.

Een ander knelpunt zijn de aanlandingen in het buitenland. Een van de redenen hiervoor is dat een deel van de Belgische visserijvloot in eigendom is van Nederlandse reders (ongeveer 10% of een 15-tal schepen). Belgische schepen worden aldus uitgebaat door niet-Belgische eigenaars. Alhoewel deze schepen vissen op Belgische quota, worden de vangsten systematisch in het buitenland verkocht. Dit betekent dat ook geen enkele toegevoegde waarde wordt geleverd in België: er wordt vrijwel integraal in Nederlandse veilingen geveild. Tewerkstelling, scheepsonderhoud- en herstelling en bevoorrading met levensmiddelen gebeurt in Nederland. De Belgische reders staan nog steeds voort onder druk van Nederlandse reders die interesse hebben om Belgische rederijen op te kopen¹³⁴⁴. Een andere reden van de aanlandingen in het buitenland is dat als gevolg van de kleine kustlijn in België, de Belgische vissers genoodzaakt zijn naar verder van de kust afgelegen visgronden te gaan. Het is dan uiteraard soms gemakkelijker om in dichterbij gelegen vreemde havens aanlandingen te doen.

De liberale invoerpolitiek van de Europese Unie zorgt eveneens voor een knelpunt. De markt wordt immers overspoeld met goedkope producten uit Oost-Europa. Deze aanvoer gebeurt ondermeer door Polen en Witrusen die vis uit de Oostzee en de Barentssee aanvoeren. Er bestaan weliswaar referentieprijzen voor de invoer maar deze hebben in de praktijk meestal slechts een indicatieve waarde. Twee derde van de invoer wordt aan een preferentieel tarief verwezenlijkt. Als gevolg van de GATT-akkoorden zullen in de toekomst de invoerrechten voor de meeste visserijproducten dalen. Ingevolge de Europese Economische Ruimte is er een evolutie naar een schorsing van invoerrechten, behalve voor de zogenaamde "gevoelige" producten¹³⁴⁵. De hoge prijzen die in het verleden werden gehaald voor de visproducten zijn

¹³⁴¹ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven - Bijzondere Raadgevende Commissie Visserij, Verlag betreffende de conjuncturele ontwikkeling in de sector van de zeevisserij, CRB 1995/450 VIP 95.33.5, Brussel, 1995, 10.

¹³⁴² Ministerie van Middenstand en Landbouw, Ontwerp Beleidsnota Zeevisserij, Brussel, mei 1995, 21.

¹³⁴³ MAERTENS, L., Dienst voor de Zeevisserij, mondelinge mededeling, 2 augustus 1995.

¹³⁴⁴ Ministerie van Middenstand en Landbouw, Ontwerp Beleidsnota Zeevisserij, Brussel, mei 1995, 1.

¹³⁴⁵ Ibid., 9.

niet meer te verwachten in de toekomst. De EU is immers voor visproducten voor 50% afhankelijk van de invoer uit derde landen. De consument zal zich richten op goedkopere (invoer) substitutieproducten, waardoor de prijs van de eigen aangevoerde verse producten een negatieve weerslag zal ondervinden¹³⁴⁶.

De prijsvorming in het algemeen zorgt ook voor een probleem. Er is een groot verschil tussen de prijs die in de vismijnen wordt vastgesteld en deze in de detailhandel. Dit zou kunnen worden verholpen door een verlaging van de aanslagvoeten van de belastingen. Er moet tevens een onderzoek komen naar de mogelijkheden tot het simultaan verkopen door de vismijnen en de gevolgen daarvan op het prijsniveau. Dit wordt echter bemoeilijkt door het ontbreken van een gestandaardiseerd kwaliteitsbeleid in de vismijnen. Visproducten die in de vismijnen worden geveild kunnen als gevolg van de verspreiding van de Belgische visgronden, van verschillende kwaliteit zijn. De koper wenst daarom de producten op het moment van de aankoop te kunnen zien. Simultaan veilen vereist een standaardisatie van kwaliteiten, de uitbouw van een kwaliteitslabel en een garantie van de Belgische veilingen ten behoeve van de koper die niet langer het visproduct ziet op het moment van de aankoop¹³⁴⁷.

De rentabiliteit van de vissersvloot is eveneens een probleem¹³⁴⁸. Vooral voor de eurokotters en de plankenvissers is dit een probleem. De grote boomkorvaartuigen hebben minder te kampen met een rentabiliteitsprobleem. Deze laatste vormen trouwens het grootste vlootsegment. Om de rentabiliteit te verbeteren, wordt door de Rederscentrale voorgesteld om door middel van groepsvorming de rentabiliteit te verhogen, waardoor door onderlinge afspraken tussen de reders wordt getracht voor elk type vaartuig de sterke punten van het vaartuig beter te benutten. Specifiek voor de eurokotters zal worden getracht de rentabiliteit te verhogen door de veelzijdigheid inzake uitbatingsvermogen van deze vaartuigen¹³⁴⁹.

Een knelpunt dat mogelijk in de toekomst de Belgische visserijsector kan bemoeilijken, is de kleine diversiteit in de vangsten. Zoals blijkt uit punt 1 (gebruiksfuncties) is de belangrijkste visserij, de tong- en scholvisserij. De aandacht van de Belgische visserij wordt ook hoe langer hoe meer daarop geconcentreerd. Voor andere vissoorten wordt zelfs regelmatig de quota niet opgebruikt. Het gevaar hierbij is dat indien de stocks van Tong in de Noordzee zouden uitgeput geraken, de Belgische visserijsector in elkaar stort.

Een probleem dat samenhangt met het bovenstaande is dat de meeste aandacht in de visserijwereld gaat naar de grote boomkorvisserijen die op tong en schol vissen. De aandacht bij de reders voor de kleine kustvisserij zoals garnalenvisserij is bijzonder klein.

Controle

Het beperken van de output in de zeevisserij door het invoeren van een TAC- en quota sys-

¹³⁴⁶ *Ibid.*, 18.

¹³⁴⁷ *Ibid.*, 17.

¹³⁴⁸ Zie hierover ook: VANTORRE, S., *o.c.*, voornamelijk hieruit Hoofdstuk 4, Financiële analyse (99-118).

¹³⁴⁹ Ministerie van Middenstand en Landbouw, *Ontwerp Beleidsnota Zeevisserij*, Brussel, mei 1995, 19.

teem vereist wel een degelijke controle en een goede coördinatie tussen de verschillende betrokken controle instanties. De zeevisserij is van oudsher echter een zeer vrij beroep. Het invoeren van beperkende maatregelen en de noodzaak tot controle op de naleving van deze maatregelen zorgt voor een conflict tussen het individueel belang van de visser op korte termijn en het algemeen belang op lange termijn. Uit het controlerapport over de uitvoering van het Gemeenschappelijk visserijbeleid van maart 1992 blijkt dat er een gebrek aan controlemiddelen is, evenals aan afdoende sancties en coördinatie tussen de controlerende instanties¹³⁵⁰.

De controle inzake de zeevisserij in België is verdeeld over verschillende diensten¹³⁵¹. Zo zijn volgende diensten betrokken bij de controle:

- de controledienst van de Dienst voor Zeevisserij. Deze dienst is echter jarenlang onderbe-
mand geweest. Dit heeft anderzijds wel geleid tot een goede samenwerking met verschillende
andere diensten¹³⁵²;

- het waterschoutsambt van de kust. Deze beschikt over twee patrouillevaartuigen (snelheid
17 knopen) die een permanente controle uitoefenen op de zeevaart;

- de zeevaartinspectie. Een van de taken van de Zeevaartinspectie is de controle op het motor-
vermogen van vissersvaartuigen. Veel vissersvaartuigen hebben "afgestelde" motoren aan
boord, omdat het produceren van motoren op maat niet kan. De Europese reglementering stelt
bovendien in de meerjarige oriëntatieprogramma's bepaalde eisen inzake de vermindering van
het motorvermogen. Het afstellen van bestaande motoren naar beneden wordt dan ook aan-
vaard (tot 30% naar beneden). Een dergelijke afgestelde motor wordt verzegeld. Controle blijft
echter nodig, bijvoorbeeld na reparaties aan de motor. Voor het bepalen van het motorvermo-
gen is nog geen eenduidige en onomstreden methode vastgelegd. De toegang tot de Belgische
kustwateren wordt nochtans op basis van het motorvermogen bepaald¹³⁵³;

- de Marine - Commando Marineoperaties: voor deze taak zet de Marine gedurende gemiddeld
75 zeedagen per jaar 3 schepen in. Dit zijn echter verouderde schepen met een te beperkt
motorvermogen voor de uitoefening van hun controletaak. Bepaalde vissersvaartuigen beschik-
ken over een veel groter motorvermogen en halen een veel grotere snelheid dan de Marine-
schepen. Bovendien wordt gewerkt met een beurtrol wachtsysteem: het schip van wacht houdt
zich paraat ondermeer voor de visserijwacht. Visserijwacht is echter maar een neventaak voor
de Marine en het opmaken van het visserijwachtschema wordt hoofdzakelijk bepaald door het
ter beschikking zijn van de schepen en door de weersomstandigheden¹³⁵⁴;

- Beheerseenheid Mathematisch Model - BMM (BELMEC-project): op basis van een jaarlijks
hernieuwbare overeenkomst tussen het Ministerie van Leefmilieu (BMM) en het Ministerie van
Landbouw werd een overeenkomst gesloten waarbij 40 vluchten over zee ter beschikking
worden gesteld voor visserijcontrole in de territoriale zee en de Belgische visserijzone.

Daarnaast zijn ook nog andere diensten bevoegd zoals het Instituut voor Veterinaire Keuring,

¹³⁵⁰ VANHAECKE, H., o.c., 79.

¹³⁵¹ Voor een grondig overzicht hierover zie: VANHAECKE, H., o.c., 59-89.

¹³⁵² Ibid., 61.

¹³⁵³ Ibid., 66.

¹³⁵⁴ Ibid., 70.

de Administratie der Douane en Accijnzen, en lokale autoriteiten (zoals de Dienst havenmeester te Zeebrugge).

Inzake de bevoegdheden en het territorium van de controlerende diensten van de zeevisserij bestaat veel overlapping. De meeste diensten zijn bovendien beperkt op vlak van bevoegdheden, ambtsgebied, personeel of middelen. Nochtans zijn in de loop van de jaren samenwerkingsverbanden ontstaan of overeenkomsten afgesloten met als doel overlappings te vermijden en bevoegdheden, personeel en uitrusting zo efficiënt mogelijk in te zetten. Het gaat zowel om officiële samenwerking zoals overeenkomsten tussen departementen als om spontane contacten en initiatieven¹³⁵⁵.

Controle wordt uitgeoefend zowel op zee als op het vasteland. Inzake de controle op zee stelt zich vooral een probleem inzake het gebrek aan middelen en meer bepaald inzake de inzet en uitrusting van de vaartuigen voor de visserijwacht. Ook de waterschout ontbreekt het aan de nodige voorzieningen voor het in beslag nemen van netten en vistuig.

De bouw van een patrouillevaartuig voor het uitvoeren van controles op zee is er nog steeds niet gekomen omwille van budgettaire redenen, alhoewel er nochtans reeds een tijdlang plannen bestaan voor de bouw van een dergelijk vaartuig.

De controle op het land dient vooral om de aanvoer van illegale vangsten te controleren. Er bestaat in ons land echter geen veilplicht en evenmin bepalingen inzake lostijden en verplichtingen voor het aanmelden van vissersvaartuigen bij het binnenvaren. Dit betekent uiteraard voor de controlediensten een bijkomend probleem aangezien een permanente paraatheid daardoor is vereist. De Dienst voor Zeevisserij had bovendien gedurende jaren te kampen met personeelsgebrek en beschikte welgeteld over een personeelslid voor het uitoefenen van de controletaken. Om dit gebrek te verhelpen werd met andere diensten samengewerkt (zoals met de Dienst Havenmeester in de haven van Zeebrugge en met de administratie der douane en accijnzen)¹³⁵⁶.

Illegale vangsten

Bevestigingen van cijfergegevens over illegale vangsten zijn niet te verkrijgen. Er bestaan echter aanwijzingen waardoor kan worden vermoed dat een deel van de vangst illegaal wordt verkocht. Alhoewel hier geen staving van is, vermelden sommige bronnen dat dit over 30% van de totale vangst gaat¹³⁵⁷.

Met het oog op de bescherming van de Noordzee is de illegale vangst niet noodzakelijkerwijze een zeer groot probleem. Immers, bij de berekening van de quota wordt rekening gehouden met een zeker percentage niet aangegeven vangsten. Zolang dit percentage vrij constant blijft, zullen de stockbepalingen vrij realistisch zijn en zal met de vermoedelijke werkelijke vangst

¹³⁵⁵ *Ibid.*, 79-80.

¹³⁵⁶ *Ibid.*, 86-88.

¹³⁵⁷ Zie ook: DESPIEGELAERE, G., 'Dan kwam het loze vissertje', *Knack*, 1995.

rekening worden gehouden voor het bepalen van de TAC's en de quota. Indien echter het percentage van illegale vangsten plots sterk stijgt, waardoor de stocks meer worden uitgeput dan waar rekening mee is gehouden bij de quotabepaling, zal dit op termijn aanleiding geven tot het ineensinken van de stocks. Stijging van illegale vangsten zal voornamelijk het gevolg zijn van het strenger maken van de quota (zie ook *supra*), waardoor met eenzelfde vangstcapaciteit de vangsten niet rendabel zullen zijn. Om dit probleem te vermijden, kan worden gedacht aan het toekennen van een compensatievergoeding voor verminderde vangsten en aan het verminderen van de vangstcapaciteit. Zoals gezien *supra*, heeft de Belgische vissersvloot reeds een minimum capaciteit bereikt.

Een bijkomend gevolg van de verkoop van vis in het zwarte circuit is dat als deze producten worden verkocht onder een prijs die beneden de officiële marktprijs ligt, vanuit het zwarte circuit een dalend prijseffect kan uitgaan, wat weer negatieve gevolgen heeft voor de rentabiliteit.

Alternatieve visserijmethoden

Uit bovenstaande punten bleek reeds dat het ontwikkelen van bepaalde visserijmethoden (selectieve netten) kunnen bijdragen tot het vermijden van ongewenste of niet-gerichte vangsten van zowel vissoorten als van andere dieren. Door het ontwikkelen van alternatieve visserijmethoden kunnen eventueel bepaalde verstoringen van het mariene milieu worden vermeden. Ook overbevissing kan worden tegengegaan door het opleggen van bepaalde verplichtingen inzake maaswijdte en dergelijke meer (vermijden van vangst van jonge vissen).

Door het Rijksstation voor Zeevisserij werd reeds onderzoek gedaan naar het ontwikkelen van alternatieve methoden in de boomkorvisserij. De boomkorvisserij is een methode die zeer intensief wordt gebruikt door de Belgische visserijvloot. Daarnaast wordt de boomkorvisserij ook door Nederland en het Verenigd Koninkrijk gebruikt. De boomkorvisserij is in hoofdzaak gericht op de visserij op platvissoorten. Daarnaast wordt echter ook een aanzienlijke hoeveelheid rondvis gevangen. Dit betekent echter concurrentie voor de bordenvisserij, die gericht is op rondvis. Het opleggen van beperkingen op de aanvoer van rondvis door de boomkorvisserij in 1988-89 gaf echter aanleiding tot discards. Als gevolg van de maaswijdtereglementering worden in de boomkorvisserij een groot aantal juveniele rondvissen gevangen. De ondermaatse vissen moeten na de vangst terug overboord worden gezet. Doordat de kans op overleven voor de overboord gegooide vissen zeer klein is, moeten deze als verloren worden beschouwd voor de stock. Een grotere maaswijdte invoeren heeft geen zin aangezien dit een te grote weerslag heeft op de platvisvangst. Om deze redenen werd onderzoek uitgevoerd naar een species selectieve boomkor, met het oog op de vermindering van bijvangst op juveniele rondvis. Uit het onderzoek bleek dat een selectievere rondvisvisserij met de boomkorvisserij realiseerbaar is zonder de platvisvangst daardoor nadelig worden beïnvloed. Volgende aanpassingen aan het net voldeden daarvoor: een rug met vierkante mazen voor Schelvis en Wijting, een teruggesneden rug voor Schelvis en een vierkante mazen venster voor Kabeljauw. De financiële impact van de selectieve boomkormethode lijkt bij eerste analyse zeer beperkt¹³⁵⁸.

¹³⁵⁸ Zie: FONTEYNE, R. en POLET, H., *Ontwikkeling van een species selectieve boomkor*, Oostende, Ministerie van Landbouw - Rijksstation voor Zeevisserij, Publicatie nr. 236 D/1995/0889/1, 1995, 18p. en bijlagen.

Een probleem dat zich stelt bij het invoeren van alternatieve visserijmethoden is dat in de verschillende landen ook diverse methoden worden gebruikt. Het is dan ook moeilijk om op internationaal niveau zeer gedetailleerde bepalingen in te voeren die bruikbaar zijn voor de verschillende landen. Het invoeren van zeer gedetailleerde visserijmethoden belemmert tevens het verder ontwikkelen van alternatieve methodes.

Ontwikkeling van aquacultuur

Aan de Belgische kust wordt nagegoeg niet aan aquacultuur gedaan, met uitzondering van de recent terug opgestarte initiatieven inzake oesterkweek in de Spuikom in Oostende. Het ontwikkelen van aquacultuur als alternatief voor het beperken van de zeevisserij is vooral nog twijfelachtig. De ruimte aan de kust voor het instellen van gebieden als kweekplaatsen is beperkt. Bovendien dient onderzocht te worden of de vereiste waterkwaliteit aanwezig is. Ook moet de impact van viskwekerijen op het mariene leefmilieu vooraf worden onderzocht. Het gevaar bestaat immers dat door het ontsnappen van gekweekte soorten de natuurlijke soorten worden bedreigd (door ziektes). De kwekerijen zijn bovendien toegespitst op het kweken van commercieel hoogwaardige soorten zoals Zalm in Noorwegen of zoals Tarbot. De gekweekte vis wordt echter gevoed met niet-commerciële soorten. De impact van de industriële visserij op het mariene ecosysteem moet worden afgewogen tegen het belang van de viskwekerijen.

Het afsluiten van visserij in bepaalde gebieden

Het beperken van visserijactiviteiten kan gebaseerd zijn op verschillende maatregelen. Door het instellen van een zogenaamde visserijbox kan de visserij in een bepaald gebied worden beperkt of verboden. Deze maatregel is specifiek gericht op de visserij. Een andere mogelijkheid tot het beperken van visserijactiviteiten kadert in het instellen van marien beschermde gebieden (zoals mariene reservaten), waarin diverse activiteiten eventueel kunnen worden verboden of beperkt. In dit laatste geval heeft de maatregel niet enkel de bescherming van de visstocks voor ogen maar veeleer het beschermen van het ecosysteem als dusdanig.

Het instellen van visserijboxen gebeurde reeds meermalen in het kader van EU-reglementering. De beperking op de visserij kan op het gehele gebied slaan of op bepaalde gedeelten en het kan een tijdelijke of permanente maatregel zijn. In de meeste gevallen beogen de visserijboxen de bescherming van pelagische vissoorten, door het beperken van de visvangst in de paaiperiode. In andere boxen is de bedoeling de bescherming van kweekgebieden. Deze maatregelen hebben een nuttig gevolg voor de visbestanden. Het invoeren van een dergelijke visserijbox is een niet-discriminerende maatregel want geldt voor alle visserijstaten. Aangezien visserij buiten deze gebieden nog plaatsvindt, is de economische impact niet noodzakelijk nadelig. Een van de nadelen van het instellen van boxen is dat dit een grondige controle op de naleving van het visserijverbod vereist en dat deze controle niet steeds doeltreffend is. De druk buiten de visserijboxen vergroot, wat een nadeel kan zijn voor de totale stocks¹³⁵⁹.

Het beperken of verbieden van visserijactiviteiten binnen bepaalde waardevolle gebieden zoals

¹³⁵⁹ Zie hierover: DE CLERCK, R., 'Natuurreservaten in zee?', *Rederscentrale*, 1994/24, 21-23.

natuurreservaten in zee of het instellen van een visserijbox, behoren tot activiteitengerichte maatregelen ter bescherming van een bepaald gebied. In de eerste plaats moet worden onderzocht in hoeverre de visserijactiviteiten in het betrokken gebied schadelijk zijn voor het behoud van het gebied. Voorts stelt zich de vraag naar de sociale en economische gevolgen voor de sector indien een gebied wordt afgesloten voor de visserij.

Voor het afsluiten van een bepaald gebied voor de visserij, kan in concreto worden gedacht aan het afsluiten van het gebied van de Vlaamse Banken voor de visserij. De kustvisserij die er plaatsvindt, gebeurt door kleinere schepen. De visserij vindt plaats in de geulen tussen de banken. Een mogelijk schadelijke vorm van visserij, met name de kokkelvisserij, is verboden. Het belang voor de visserij is voor een aantal kustvissers echter zeer groot. Het sluiten van dit gebied is vanuit het oogpunt van de visserijsector zelf uitgesloten en onaanvaardbaar. Het afsluiten van het gebied vereist dus eerst een grondige afweging van belangen.

De voordelen van het afsluiten van een gebied in zee kunnen ondermeer zijn: het beletten van verstoring van zeevogels, het creëren van een ongestoord gebied voor wetenschappelijk onderzoek of nog, het ontwikkelen van een paaigebied voor vis. Bij dit laatste kan het afsluiten van een gebied ook gunstig zijn voor de visserijsector zelf, indien door het afsluiten van een gebied een paaigebied tot ontwikkeling kan komen en de vissers nadien grotere vangsten kunnen doen. Een bijkomend probleem hierbij is dat de vissers die kunnen profiteren van het ontwikkelen van een dergelijk gebied (bijvoorbeeld tongvissers) andere zijn dan de vissers die hun activiteiten uitoefenen in het gebied (kleine kustvissers). Het stopzetten van visserijactiviteiten zou dus vooral een impact hebben op de kleine kustvissers (bijvoorbeeld garnalenvisserij) en deze kan niet worden gecompenseerd door het vergroten van de vangsten buiten het gebied.

Het sluiten van een bepaald gebied voor de visserij is slechts efficiënt indien er voldoende controle kan worden uitgeoefend op de naleving van het visserijverbod. De middelen voor controle zijn echter beperkt: een gebied in zee afsluiten kan niet fysiek gebeuren, dus de toegang ervan beperken is veel moeilijker. Bovendien moeten er voldoende logistieke middelen zijn evenals personeel om een dergelijke beperking te controleren. Vooral 's nachts stelt zich een probleem van controle. Het gevaar bestaat dan ook dat vaartuigen uit andere landen toch in het gebied komen vissen.

Het afsluiten van het gebied voor alle visserij voor onze kust dient te worden voorafgegaan door onderzoek naar zowel de impact van de visserijactiviteiten op het ecosysteem en naar de sociaal en economische gevolgen.

Bij het beperken of verbieden van de visserij binnen een beschermd gebied moet bovendien de EU-visserijreglementering in acht worden genomen. Deze reglementering is immers van toepassing in de hele visserijzone, met inbegrip van de territoriale zee. De toegang tot deze zones wordt door de EU geregeld. Het beperken van de visserij in de gemeenschappelijke visserijzone voorbij de 12-mijlszone dient te gebeuren door de EU. Zelfs in de 12-mijlszone, die in principe wordt voorbehouden voor eigen onderdanen, moet worden rekening gehouden met de toegang door andere staten zoals vastgelegd in Bijlage I bij Verordening 3760/92 en met de nabuurschapsregelingen in die zone. Indien het afsluiten van een gebied voor de visserij een impact heeft op de toegang van andere onderdanen, dient dit naar het geval te gebeuren op niveau van de EU of door bilaterale overeenkomsten. Op basis van artikel 10 van Verordening

3760/92 kunnen lidstaten maatregelen nemen voor de instandhouding en het beheer van de bestanden in wateren onder hun soevereiniteit of hun jurisdictie voor zover deze betrekking hebben op lokale bestanden die slechts voor de vissers van de betrokken lidstaat van belang zijn of uitsluitend van toepassing zijn op de vissers van de betrokken lidstaat. Aangezien in de 12-mijlszone Nederlandse vissers dezelfde toegangsrechten hebben als de Belgische, heeft het nemen van beperkende maatregelen voor uitsluitend de Belgische vissers niet veel zin met het oog op beschermen van gebieden. Het nemen van maatregelen die ook betrekking hebben op vissers uit andere lidstaten, dient te gebeuren met de goedkeuring van de Europese Commissie¹³⁶⁰.

5. Beleidsopties inzake exploitatie van levende rijkdommen

De zeevisserij wordt hoe langer hoe meer gezien als een serieuze bedreiging van het mariene ecosysteem. Daar waar vroeger de nadruk in het beleid (zowel mondiaal, regionaal als nationaal) veel meer lag op de impact van verontreiniging op het mariene milieu, wordt pas vrij recent aandacht betreed aan de impact van visserijactiviteiten op het mariene ecosysteem (cf. bijvoorbeeld aandachtspunten in de opeenvolgende Noordzeeverklaringen).

Zelfs in landen of regio's waar reeds een visserijbeleid aanwezig was (bv. Europa, Noord-Amerika) werd de nadruk gelegd op sociaal-economische aspecten van het beleid. Dit is ondermeer het geval bij het visserijbeleid van de Europese Unie: hierbij werd aanvankelijk de nadruk bijna uitsluitend gelegd op de concurrentie tussen de verschillende lidstaten door het regelen van toegang tot visgronden, de marktregeling en het bevorderen en stimuleren van de sector door het structuurbeleid (modernisering en uitbreiding van de visserijvloot).

De visserij heeft echter een belangrijke negatieve impact op het mariene milieu, voornamelijk veroorzaakt door overbevissing. Overbevissing is een mondiaal probleem en heeft een impact op veel commercieel belangrijke vissoorten. In het verleden zijn er reeds visstapels ineengestort als gevolg van overbevissing. Voor veel commerciële vissoorten worden in de nabije toekomst soortgelijke problemen verwacht.

Niet alleen het vangen van te grote hoeveelheden vis, maar voornamelijk het inefficiënt vangen van vis, staan een duurzame visserij in de weg. Hierbij wordt dan ondermeer gedacht aan de "discarding" praktijken (overboord gooien van niet-commerciële soorten, jonge vissen, enz.). Ook het gebruik van bepaalde vismethoden (bv. maaswijdte van visnetten) leiden tot vangsten van ondermeer te jonge vissen. Voorts is er nog de impact van de visserij op andere mariene soorten zoals benthische organismen, zeevogels en zeezoogdieren.

De overbevissing en wijze van vissen leidt echter niet alleen tot een negatieve impact op het mariene ecosysteem, maar eveneens tot een economisch onrendabele sector, die kunstmatig wordt rechtgehouden door subsidiëring van de overheid.

Voor het aanpakken van het probleem van overbevissing bestaan twee mogelijkheden, ener-

¹³⁶⁰ Zie ook in die zin: IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., Gebiedsbescherming op de Noordzee. Een analyse van de juridische mogelijkheden en beperkingen, Utrecht, NILOS/Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990, (174 p.), 26-27, 31-34.

zijds een beperking op de output (door het beperken van de vangsten door quotamaatregelen) en anderzijds door beperkingen op de input (beperking van het aantal schepen en de capaciteit van de schepen, evenals het opleggen van technische vangstbeperkingen).

Het EU- visserijbeleid bestond tot dusver vooral uit het vastleggen van beperkingen op het vangstaantal (beperken van de output). Dit systeem heeft echter de overbevissing niet kunnen tegengaan: voor veel soorten ontbreekt de wetenschappelijke basis om TAC's vast te leggen of worden geen TAC's vastgesteld. De uiteindelijke vastlegging van de TAC's (politieke beslissing) houdt vaak onvoldoende rekening met de wetenschappelijke adviezen. De TAC's werden bovendien vastgesteld per soort. Veel visserijen zijn echter gericht op soorten die in gemengde scholen zwemmen. Het vastleggen van TAC's voor een soort heeft dan ook weinig zin. Het vaststellen van TAC's werkt ook het systeem van de "discarding" in de hand. Soorten waarvoor TAC's reeds werden bereikt, worden overboord gegooid. Door de vangstbeperkingen gaan de vissers zich ook toeleggen op de commercieel belangrijkste soorten (duurste soorten). Commercieel mindere belangrijke soorten worden ook terug overboord gegooid, omdat het minder rendabel is deze aan boord te houden (plaatsverlies voor duurdere soorten). Het grootste probleem met het systeem van de TAC's is echter de controle. Het beperken van de te vangen hoeveelheid (activiteit op zee) is zeer moeilijk te controleren. Het te gecompliceerd maken van de reglementeringen maakt het zowel voor de visserijsector als voor de controle-diensten moeilijk om de reglementeringen na te leven of te controleren. Het beperken van de totale vangsthoeveelheid kan tevens aanleiding geven tot onrendabele situaties voor veel vaartuigen, wat het illegaal vermarkten van vis in de hand werkt. De totale illegale vangsten zouden aanzienlijk zijn, alhoewel dit moeilijk te bewijzen is. De complexiteit en het overaanbod van de reglementeringen zorgt in het algemeen voor wrevel bij de betrokken sector¹³⁶¹.

De enige voldoende efficiënte maatregel is het drastisch terugschroeven van de visserijcapaciteit (beperken van de input). Alhoewel het structuurbeleid reeds een aantal jaren een onderdeel vormt van het EU- visserijbeleid, is dit er tot dusver niet in geslaagd om de overcapaciteit en de overbevissing terug te dringen. Nochtans is dit de enige maatregel, niet alleen om de overbevissing tegen te gaan, maar tevens om de sector opnieuw rendabel te maken. Ook naar de controle toe is dit een meer aangewezen maatregel (aantal en grootte van schepen kan worden gecontroleerd op het vasteland). Naast ingrijpende wijzigingen in de structuur van de vloot zijn aanvullende maatregelen door technische beperkingen eveneens vereist (beperkingen inzake visserijmethoden, vismateriaal, zoals bv. selectieve netten).

Het beperken van de visvangst in bepaalde gebieden heeft slechts zin als voorgaande maatregelen worden genomen. Zolang de algemene overbevissing niet is teruggedrongen, heeft het beperken van de visserij in bepaalde gebieden weinig zin: de druk op de omliggende gebieden wordt immers groter met eenzelfde capaciteit. Dit neemt uiteraard niet weg dat het beperken van visserijactiviteiten wel zinvol kan zijn in bepaalde gebieden als onderdeel van de bescherming en het beheer van bepaalde waardevolle gebieden of ter bescherming van bepaalde soorten zoals zeezoogdieren.

¹³⁶¹ Zie hierover: FLORIZOONE, D., 'Europêche: de mening van beroepsorganisaties van de diverse lidstaten', *Rederscentrale*, 1995/9, 7-9.

Alhoewel het tegengaan van de overbevissing dient te worden geregeld op Europees (of mondiaal) niveau, heeft België er alle belang bij dat dit probleem wordt aangepakt. Het ineensstorten van bepaalde stocks zou, gezien de kleinschaligheid van de Belgische visserij, nefast zijn. Aangezien België reeds de minimumcapaciteit heeft behaald, zou zij een sleutelrol kunnen spelen op Europees niveau en het verminderen van de capaciteit van de vloten van de andere landen aanmoedigen.

Gedurende de laatste jaren is er reeds een serieuze inkrimping geweest in de sector van de Belgische zeevisserij. Dit heeft geleid tot een daling van het aantal schepen. Deze daling is ondermeer te wijten aan het door de Europese Unie gevoerde visserijbeleid, waardoor werd getracht de overbevissing tegen te gaan. De Belgische visserijsector heeft de vooropgestelde doelstellingen inzake de vermindering van de capaciteit nagenoeg behaald. België heeft ook kunnen bereiken dat een zekere minimum capaciteit mocht behouden blijven, nodig voor het voortbestaan van de sector.

Het grootste probleem voor de Belgische visserijsector is echter momenteel niet te wijten aan het nemen van milieumaatregelen om overbevissing tegen te gaan. De problemen waarmee de sector te kampen heeft, hebben veeleer betrekking op marktsituaties zoals prijsvorming en invoer van goedkope producten. Hiertegen kan enkel worden ingegaan door het waarborgen op Europees niveau van minimuminvoerprijzen. Ook een strengere controle op de import van niet-EU vis is noodzakelijk, evenals een betere controle om te vermijden dat beneden de minimuminvoerprijs wordt verkocht. Door de sector wordt ook de invoering van een kwaliteitslabel voor Belgische vis aanbevolen. Een label voor dagverse vis en vis afkomstig van bepaalde visgronden moet de consument in staat stellen de vissoorten van de verschillende visgronden te onderscheiden.

Hierna worden de verschillende beleidsopties kort weergegeven. Het geven van beleidsopties voor België inzake visserij is vrij beperkt aangezien het visserijbeleid voor het overgrote deel in handen is van de Europese Unie. Het EU-beleid wordt echter gevormd door de lidstaten en dus kan België een rol vervullen op dit vlak (externaliseren van het eigen beleid).

De opties die hierna worden gegeven, zijn in de meeste gevallen niet beperkt tot het Belgische beleid, maar dienen te worden gerealiseerd op Europees of mondiaal niveau. Daarnaast zijn er nog een aantal opties die wel specifiek worden voorgesteld voor de Belgische visserij.

Een eerste optie is niets doen: deze optie kan niet weerhouden worden want heeft een nefaste impact op het mariene ecosysteem en op middellange termijn heeft dit eveneens nefaste gevolgen voor de visserijsector zelf.

Een andere optie is het verder zetten van het huidig beleid (in de zin van het tot dusver gevoerde beleid): dit wordt evenmin gehouden als optie, want heeft tot dusver ook niet de problemen van overbevissing en overcapaciteit kunnen oplossen. Voor de Belgische visserijsector kan dit een serieus probleem zijn indien de overbevissing op de voor België belangrijke soorten (Tong, Schol, Kabeljauw) leidt tot een ineensstorting van de visstapels.

Om een oplossing te bieden aan de knelpunten inzake de bedreiging van het mariene ecosysteem als gevolg van de visserij evenals aan de sociaal- en economische knelpunten is de enige mogelijke optie een duurzaam beheer van de visserij. Meer concreet houdt deze optie volgende beleidsvoorstellen in.

Algemeen:

- Het terugschroeven van de visserijcapaciteit (aantal schepen, capaciteit van de schepen door grootte, motorvermogen).

Het effect van het terugschroeven van de visserijinspanning, zoals werd ingevoerd in de nieuwe beheersverordening van 1995, moet worden afgewacht. De vraag stelt zich of de vaartuigen door de ingevoerde regeling nog voldoende rendabel kunnen opereren. Het invoeren van een dergelijke complexe en uitgebreide reglementering is bovendien zowel voor de vissers als voor de controlerende instanties moeilijk om de reglementering na te leven of te controleren.

Het terugdringen van de visserijcapaciteit door structuurmaatregelen moet in ieder geval zijn gebaseerd op wetenschappelijk adviezen en het strikt naleven van deze adviezen en niet zoals in het verleden het verhogen van de in de adviezen opgelegde grenzen.

Het inkrimpen van de vloot heeft uiteraard belangrijke economische gevolgen. De keerzijde is echter dat het opnieuw rendabel maken van de vloot het subsidiëren van de vloot kan vermijden. De fondsen die zo vrijkomen, kunnen worden ingezet voor het opvangen van de kosten die dienen voor het terugdringen van de capaciteit. Het probleem is dus niet zozeer een economisch probleem maar wel een politiek probleem, door het gebrek aan politieke moed om een grondige verandering van het visserijbeleid in Europa door te voeren¹³⁶².

Een bijkomende maatregel in dit verband kan eventueel zijn het verlenen van steun voor het niet vissen of voor het gebruik maken van minder intensieve, milieuvriendelijke visserijtechnieken (cf. in analogie met milieuvriendelijke landbouwtechnieken).

- Het tweede luik in een duurzaam beheer van de visserij is het nemen van technische maatregelen om de negatieve impact op visstapels (vermijden van vangst van juveniele vis, bijvangst van bepaalde soorten vermijden) als de impact op andere soorten zoals zeevogels en zeezoogdieren.

Het stringent doorvoeren van de combinatie van structurele en technische maatregelen, maken in principe het systeem van de vangstbeperking per vaartuig of per vissoort overbodig. Het vaststellen van TAC's voor het bepalen van de omvang van de vloot blijft nodig. De verdeling daarvan over de vloten van de lidstaten blijft eveneens nodig. Door het voldoende inkrimpen van de vloot, waardoor geen additionele vangstbeperkingen moeten worden opgelegd, wordt een belangrijke oorzaak weggenomen van "discarding" praktijken en illegale aanlandingen.

In ieder geval dient in analogie met Noorwegen, een verplichting te worden ingevoerd voor het aanlanden van alle soorten vis. Zolang de prijsverschillen tussen vissoorten zeer groot blijven,

¹³⁶² GREENPEACE, North Sea Fish Crisis - part 2, Internet, <http://www.greenpeace...mms/cbio/crisis2.html>, uitgeprint op 27 juni 1996.

zullen "discarding" praktijken echter blijven voortbestaan, ongeacht een verplichting tot aanlanden. De vissers zullen er de voorkeur aan geven om de commercieel interessante soorten aan boord te houden en de goedkope soorten overboord te gooien om zo per vaart een hogere opbrengst te bekomen. In dit opzicht is er een belangrijke rol weggelegd voor het marketing beleid om enerzijds minder gekende vissoorten te promoten en anderzijds alternatieve verwerking te stimuleren (bv. verwerking tot fishsticks enz.). Tot nu toe worden veel vissoorten die perfect geschikt zijn voor menselijke consumptie overboord gegooid wegens het gebrek aan afzet voor die soorten.

- Het beperken of verbieden van visserijactiviteiten in bepaalde gebieden is een mogelijke optie voor het beschermen van nationale visserijbelangen (bv. 12-mijlzone voorbehouden aan eigen onderdanen) enerzijds en voor het beschermen van waardevolle gebieden anderzijds (bv. als broedgebied voor zeevogels, paaigebieden voor vis, enz.). Het instellen van gebieden waarin de visserij wordt beperkt of verboden om overbevissing tegen te gaan, heeft, zoals reeds vroeger opgemerkt, slechts zin indien ook andere algemene maatregelen worden genomen om de overbevissing tegen te gaan, zoniet is er slechts een verschuiving van het probleem en is er integendeel een grotere druk op de aangrenzende gebieden. De impact van het instellen van gebieden moet ook sociaal-economisch worden onderzocht. Zo zal het instellen van een gebied binnen de Belgische 12-mijlszone een economische impact hebben op de kleinere kustvissers (zoals garnalenvissers). Deze kunnen hun activiteiten moeilijk verleggen buiten de 12-mijlzone. Indien er echter meer vis is als gevolg van het afsluiten van gebieden in de kustzone (paaigebieden, kinderkamers), dan komt dit ten voordele van de grotere vaartuigen die verder uit de kust vissen. Bij het invoeren van dergelijke maatregelen moeten economische compensaties worden voorzien voor de vaartuigen die niet langer hun activiteiten kunnen voortzetten. Door de rechten van Nederlandse en Franse vaartuigen in de Belgische 12-mijlszone, is een unilaterale actie echter niet voldoende. Het beperken of verbieden van visserij door België mag op basis van de EG- instandhoudingsverordening slechts onder bepaalde voorwaarden en heeft slechts betrekking op de eigen onderdanen. Het heeft weinig zin om de eigen vissers te beletten visserijactiviteiten te ondernemen, indien Nederlandse vaartuigen mogen blijven verder vissen. Het beperken of verbieden van de visserij voor andere onderdanen dient dus te gebeuren op het niveau van de Unie of voor bepaalde gevallen bij bilateraal akkoord.

Bovengenoemde opties voor het visserijbeheer kunnen echter meestal niet uitsluitend door België worden genomen. Ingrijpende structuurmaatregelen moeten door de Europese Unie worden genomen. Ook aanvullende technische maatregelen moeten op EU- niveau worden genomen of passen binnen de door de Unie opgelegde technische maatregelen. Het beperken van visserijactiviteiten moet verenigbaar zijn met de EU- visserijreglementering. Voor België is het zeer moeilijk op unilateraal maatregelen te nemen, aangezien zowel op basis van EU- regelgeving als op grond van bilaterale overeenkomsten, andere nationaliteiten toegang hebben tot de 12-mijlzone. Het beperken van visserij enkel voor eigen onderdanen heeft weinig zin. Het instellen van natuurgebieden in de territoriale zee waarin de toegang wordt verboden, zal geen probleem vormen ten aanzien van de visserij indien dit geen feitelijke gevolgen heeft en er in het betrokken gebied niet wordt gevist (bv. omwille van het feit dat dit gebied niet toegankelijk is wegens te weinig diepgang).

Alhoewel dus de meeste voorgestelde opties moeten genomen worden op EU- niveau, kan

België als lidstaat trachten het beleid op dit niveau te beïnvloeden, zeker gelet op het feit dat België tot nu toe het EU- visserijbeleid vrij nauwgezet heeft nageleefd en de vooropgestelde capaciteitsvermindering van de vloot heeft uitgevoerd.

België:

Daarnaast zijn er tevens een aantal maatregelen die wel door België kunnen worden genomen. Tot dusver lagen de prioriteiten van het Belgische visserijbeleid bij het uitvoeren van het EU-beleid: op het vlak van het structuurbeleid werd geopteerd voor het verminderen van de capaciteit door vermindering van het aantal schepen (en niet door vermindering van het aantal zeedagen), en dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland waar het aantal vangsten wordt beperkt zonder het inkrimpen van de vloot. Gelet op de voorgaande opmerkingen is in het licht van controlemogelijkheden het Belgische beleid te verkiezen.

Een aantal bijkomende maatregelen kunnen worden voorgesteld.

- Een eerste maatregel is het definitief vastleggen van de begrenzing van de mariene zones met Nederland (laterale grens territoriale zee, continentaal plat en visserijzone). Dit heeft immers ondermeer gevolgen voor de duidelijkheid voor de controlediensten voor de visserij. Op dit vlak is er echter een doorbraak en een officieel akkoord is vrij snel te verwachten.
- De efficiëntie van een visserijbeleid hangt in grote mate af van een degelijk controlebeleid. Gezien de verspreide bevoegdheden op dit vlak en de beperkte middelen, bemoeilijkt dit het werk van de controlediensten. Het uitvoeren van controle kan slecht door de aanwezigheid van voldoende materieel (bv. kustwachtschip dat snel kan optreden, met bevoegde personeelsleden aan boord). Op bepaalde punten is ook een herziening van de taken vereist. Zo wordt de controle van de aangelande vis uitgevoerd door het IVK (Instituut voor Veterinaire Keuring). Het zou uiteraard logischer zijn dergelijke controle over te laten aan mariene biologen of personen van de diensten die betrokken zijn bij de zeevisserij (Dienst Zeevisserij of Rijksstation voor Zeevisserij).
- Over de impact van bepaalde visserijmethoden op het mariene ecosysteem, meer bepaald over de door de Belgische vissersvloot veel gebruikte boomkorvisserij blijkt er nog geen eenduidigheid te bestaan. Verder wetenschappelijk onderzoek is vereist om de impact van deze visserijmethode in te schatten, vooraleer beperkende maatregelen worden genomen.
- Zowel op vlak van visserijmethode als op vlak van vismateriaal is verder onderzoek naar alternatieve methodes vereist. In dit opzicht is een betere samenwerking tussen wetenschappelijke instellingen en beleid aangewezen. Beleidsmatig moet indien nodig steun worden verleend voor het gebruiken van nieuwe methodes.
- Gezien de selectiviteit van de vangsten is er in België een belangrijke rol voor de marketing en diversifiëring van de vangst. De vangst door de Belgische vloot wordt hoe langer hoe meer gespecialiseerd (vnl. boomkorvisserij op Tong en Schol). Het lijkt aangewezen dat de vangst wordt gediversifieerd om te kunnen anticiperen op eventuele beperkingen (door bv. ineenstorten van de visstapels van deze soorten; door opgelegde beperkingen aan de visserijmethode).

- Een ander aandachtspunt voor de Belgische zeevisserij is het opkopen van Belgische vaartuigen door buitenlanders (vnl. Nederlanders). Doordat deze de vangsten vrijwel volledig in het buitenland aanlanden, gaat de toegevoegde waarde eveneens naar het buitenland. Dit vergt verder onderzoek over hoe dit probleem eventueel kan worden teruggeschroefd.

- Een laatste aandachtspunt is verontreiniging door vissersvaartuigen (olieverontreiniging, verontreiniging door sanitair afval, verontreiniging door vismateriaal). Over de impact van verontreiniging door vissersschepen op het mariene milieu zijn er weinig of geen gegevens. Maatregelen om verontreiniging tegen te gaan, zijn tot dusver gericht op koopvaardischepen. Er is geen zicht op de impact van verontreiniging door vissersschepen en er zijn geen specifieke maatregelen. Een combinatie van verplichte maatregelen, sensibilisering en het voorzien van ontvangstinstallaties is vereist.

DEEL II: DIVERSE GEBRUIKSFUNCTIES EN FACETTEN VAN DE NOORDZEE EN KUSTZONE: INTERNATIONAAL EN NATIONAAL BELEID

HOOFDSTUK 3. EXPLOITATIE VAN NIET-LEVENDE RIJKDOMMEN: ZAND- EN GRINDWINNING

1. Exploitatie van niet-levende rijkdommen door België

1.1. Olie en gas

Op het Belgisch continentaal plateau wordt niet aan offshore olie- en gasexploratie en exploitatie gedaan. België beschikt niet over boorplatformen voor olie- of gaswinning.

Doorheen het Belgisch continentaal plat loopt wel een pijpleiding voor het vervoer van gas. Deze pijpleiding ("Zeepipe") zorgt voor het transport van aardgas van Sleipner (Noordse continentaal plat) naar Zeebrugge¹³⁶³.

1.2. Zand en grind¹³⁶⁴

Op het Belgisch continentaal plat wordt wel aan zand- en grindwinning gedaan. De winningen gebeuren aan de hand van concessies¹³⁶⁵.

Locaties van de winningen

De zand- en grindwinningen gebeuren in twee bepaalde concessiegebieden, die werden omschreven in het K.B. van 16 mei 1977¹³⁶⁶. De winningen gebeuren voornamelijk op de zandbanken in het continentaal plat. Zo behoren de Thorntonbank en de Gootebank, die deel uitmaken van de West Zeeland ruggen, tot het eerste concessiegebied. De Kwintebank, Buiten Ratel en de Oost Dijck (deel van de Vlaamse Banken) bevinden zich in concessiegebied 2¹³⁶⁷. Concessiegebied 2 staat open voor ontginningen door privé-ondernemingen. Concessiegebied

¹³⁶³ NORTH SEA TASK FORCE, North Sea Quality Status Report 1993, Londen, Oslo and Paris Commissions, 1993, (132 p.), 17-18.

¹³⁶⁴ Over de effecten van de zand- en grindwinningen op het marien leefmilieu en op de visserij, zie: 'Effecten op het marien leefmilieu van de zand- en grindwinningen op het Belgisch kontinentaal plat', Annalen der Mijnen van België, 1993, nr. 2 - ISSN 0003 - 4290, (49 p.), 14-33.

¹³⁶⁵ In 1976 werden de eerste concessies afgeleverd (zie ook punt 3 over Belgische wetgeving).

¹³⁶⁶ K.B. van 16 mei 1977 houdende maatregelen tot bescherming van de scheepvaart, de zeevisserij, het milieu en andere wezenlijke belangen bij de exploratie en exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond in de territoriale zee en op het continentaal plat, B.S., 21 juli 1977.

¹³⁶⁷ 'Effecten op het marien leefmilieu van de zand- en grindwinningen op het Belgisch kontinentaal plat', l.c., 8.

1 is voorbehouden voor ontginning ten behoeve van het Ministerie van Openbare Werken¹³⁶⁸.

Het concessiegebied 1 wordt in mindere mate ontgonnen dan het tweede gebied. Van concessiegebied 2 wordt het meeste zand ontgonnen op de Kwintebank (meer dan 60 %), gevolgd door de Oost Dyck (30 %) en de Buiten Ratel (10 %)¹³⁶⁹.

Hoeveelheden van de zand- en grindwoningen

Uit de evolutie van de zandwoningen blijkt dat van 1979 tot 1986 de hoeveelheid ongeveer 0,5 miljoen m³ bedraagt. Vanaf 1987 is er een stijging waar te nemen (in 1987 en 1988 stijgen de hoeveelheden boven de 0,6 miljoen m³, in 1990 wordt bijna 1 miljoen m³ zand ontgonnen en vanaf 1991 stijgen de hoeveelheden boven 1 miljoen m³).

Volgende tabel geeft de ontgonnen hoeveelheden zand weer van de periode 1976-1993 (concessiegebied 2).

Tabel 23: hoeveelheden ontgonnen zand (1976-1993) (bron 1976-1986: DE MOOR, G. en LANCKNEUS, J., (1992), l.c., 189; bron 1990-1993: Ministerie van Economische Zaken, Mijnwezen, Hasselt).

Jaar	Hoeveelheid m ³
1976	44241
1977	335429
1978	430366
1979	580174
1980	663275
1981	694745
1982	573183
1983	581316
1984	488357
1985	502239
1986	496181
1990	947215
1991	1751128
1992	1229267
1993	1449013

Van 1977 tot 1979 werd het concessiegebied 1 ontgonnen voor strandsuppletie voor het strand van Knokke in het kader van de uitbouw van de haven van Zeebrugge (de hoeveelheden die hiervoor werden gebruikt, bedragen 2.600.000m³ en 5.800.000m³)¹³⁷⁰.

¹³⁶⁸ DE MOOR, G. en LANCKNEUS, J., 'Zand- en grindwinning op het Belgisch continentaal plat en monitoring van de eventuele gevolgen voor de bodemstabiliteit', in Colloquium Oppervlaktedelfstoffenproblematiek in Vlaanderen. Proceedings, 24-25 oktober 1991, BOLLE, I., BRIJSSE, Y., MOSTAERT, F., VAN BURM, Ph. en ZE UWTS, L. (eds.), Gent, Genootschap van Geologen van de Universiteit Gent vzw, 1992, (188-214), 188.

¹³⁶⁹ DE MOOR, G. en LANCKNEUS, J., l.c., 189.

¹³⁷⁰ 'Effekten op het marien leefmilieu van de zand- en grindwoningen op het Belgisch continentaal plat', l.c., 11.

Grindwinning op het Belgisch continentaal plat gebeurde tot in 1991 zelden voor commerciële doeleinden. Met het oog op de aanleg van de gaspijpleiding naar Zeebrugge werd in 1991 407.000 m³ grind ontgonnen en in de sleuf voor de pijpleiding gestort¹³⁷¹.

Aanwendungen van ontgonnen zand en grind

Het zand en grind dat wordt ontgonnen uit het continentaal plat wordt hoofdzakelijk voor drie gebruiken aangewend: de bouwsector, voor strandsuppletie (om de erosie van de Belgische kust af te remmen) en landwinning (bv. uitbreiding van de haven van Zeebrugge). In 1991 werd het grind uitzonderlijk aangewend voor het opvullen van de sleuf voor de pijpleiding naar Zeebrugge¹³⁷².

2. Internationale regelgeving inzake de exploitatie van niet-levende rijkdommen

In dit hoofdstuk komt de reglementering aan bod inzake de exploitatie van niet-levende rijkdommen, zoals zand- en grindontginning. Enkel de aspecten inzake ontginning worden hier besproken¹³⁷³. De reglementering inzake verontreiniging van het mariene milieu tengevolge van de ontginning van niet-levende rijkdommen komt, voor zover van toepassing voor België, aan bod binnen het hoofdstuk over mariene verontreiniging.

2.1. Internationale regelgeving

In het internationaal zeerecht worden de rechten en bevoegdheden van kuststaten inzake de exploratie en exploitatie van de niet-levende rijkdommen vastgelegd. Een onderscheid wordt hierbij gemaakt naar de verschillende juridische bestuurlijke zones.

Binnen de **territoriale zee** beschikt de kuststaat over een exclusieve bevoegdheid inzake de exploratie en exploitatie van de niet-levende rijkdommen. Dit vloeit voort uit artikel 2, Verdrag van Genève van 29 april 1958 inzake de territoriale zee¹³⁷⁴ (VTZ), waarin wordt bepaald dat de soevereiniteit van de kuststaat zich uitstrekt over de bedding en ondergrond van de territoriale zee. Dit heeft tot gevolg dat de kuststaat exclusief bevoegd is voor ondermeer de exploratie en exploitatie van zand en grind in de territoriale zee.

In het Zeerechtverdrag¹³⁷⁵ wordt de soevereiniteit van de kuststaat ten aanzien van de explora-

¹³⁷¹ *Ibid.*, 10.

¹³⁷² *Ibid.*, 10.

¹³⁷³ Voor de grondig overzicht van het wettelijk kader inzake de ontginning van niet-levende rijkdommen, zie o.a.: BROWN, E.D., *Sea-bed Energy and Minerals: The International Legal Regime. Volume 1. The Continental Shelf*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992, 361-415.

¹³⁷⁴ Tekst Verdrag in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW (ed.), *The Ratification of Maritime Conventions*, London, Lloyd's of London Press, 1990, II.1.120. In België goedgekeurd bij Wet van 29 juli 1972, *B.S.*, 2 februari 1972.

¹³⁷⁵ Tekst in: *ILM*, 1982, 1261.

tie en exploitatie van de niet-levende rijkdommen in de territoriale zee bevestigd door artikel 2 (2).

Op het **continentaal plat** beschikt de kuststaat over soevereine rechten met het oog op de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen. Dit werd reeds vastgelegd in het Verdrag van Genève van 29 april 1958 inzake het continentaal plat¹³⁷⁶ (VCP) (art. 2 (1)). Met natuurlijke rijkdommen wordt, behalve levende rijkdommen behorende tot de sedentaire soort, minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebodem en de ondergrond bedoeld.

De soevereine rechten van de kuststaat met betrekking tot exploratie en exploitatie van het continentaal plat zijn niet gelijk te schakelen aan de soevereiniteit over de territoriale zee. Vandaar dat artikel 3 bepaalt dat de rechten van de kuststaat over zijn continentaal plat geen afbreuk mogen doen aan de juridische status van de bovengelegen wateren van de volle zee of het luchtruim boven die wateren. Aan het recht van de kuststaat om zijn continentaal plat te exploreren en exploiteren wordt een beperking opgelegd om deze rechten te verzoenen met de rechten van andere staten en de vrijheden in de volle zee. De exploratie en exploitatie van het continentaal plat mag geen aanleiding geven tot een ongerechtvaardigde hinder voor scheepvaart, visserij of behoud van de levende rijkdommen. Er mag eveneens geen belemmering zijn voor fundamenteel oceanografisch of ander wetenschappelijk onderzoek (art. 5 (1) VCP).

Ook de bepalingen inzake de bevoegdheden van de kuststaat over zijn continentaal plat worden bevestigd in het Zeerechtverdrag van 1982. Artikel 77 bepaalt dat de kuststaat over zijn continentaal plat soevereine rechten uitoefent ter exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen. De rechten van de kuststaat mogen geen afbreuk doen aan de juridische status van de bovengelegen wateren¹³⁷⁷. De uitoefening van de rechten van de kuststaat mag geen inbreuk maken op of leiden tot een ongerechtvaardigde belemmering van de scheepvaart en andere rechten en vrijheden van andere staten (art. 78 Zeerechtverdrag).

Met het oog op de exploratie en exploitatie van het continentaal plat mag de kuststaat installaties of andere inrichtingen, nodig voor de exploratie en exploitatie van het continentaal plat oprichten, onderhouden en laten werken (art. 5 (2) VCP). De kuststaat mag rond deze installaties veiligheidszones vaststellen, waarin maatregelen, nodig voor de bescherming van deze installaties, kunnen worden genomen. De begrenzing van deze veiligheidszones bedraagt 500 meter (art. 5 (2) - (3)). De installaties en de veiligheidszones mogen niet worden opgericht op plaatsen waar een belemmering zou worden veroorzaakt voor het gebruik van erkende scheepvaartroutes, van belang voor de internationale scheepvaart (art. 5 (6)). Bovendien moet de constructie van dergelijke installaties worden bekend gemaakt en er moeten permanente middelen zijn voor de waarschuwing van hun aanwezigheid. Installaties die verlaten zijn of niet meer worden gebruikt, moeten volledig worden verwijderd (art. 5 (5)). De kuststaat moet in deze veiligheidszones de gepaste maatregelen nemen voor de bescherming van de levende

¹³⁷⁶ Tekst Verdrag in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW (ed.), *The Ratification of Maritime Conventions*, London, Lloyd's of London Press, 1990, II.1.130.

¹³⁷⁷ Het Zeerechtverdrag verschilt van het VCP, in dit opzicht dat er geen specifieke verwijzing meer is naar de volle zee. Bovengelegen wateren kunnen ook onder de exclusieve economische zone vallen (zie hierover: BROWN, E.D., *Sea-bed Energy and Minerals: The International Legal Regime. Volume 1. The Continental Shelf*, 365).

rijkdommen tegen schadelijke middelen (art. 5 (7)).

De bepalingen van het Verdrag zijn niet van toepassing op het recht van de kuststaat de ondergrond te exploiteren door het aanleggen van tunnels, ongeacht de diepte van het water boven de ondergrond (art. 7 VCP). Ook de bepalingen inzake het aanleggen van tunnels worden herhaald in het Zeerechtverdrag (art. 85 Zeerechtverdrag). Deze artikelen worden aangevuld met een bepaling die niet terug te vinden is in het VCP: de kuststaat bezit het exclusieve recht machtiging te verlenen tot het boren op het continentaal plat voor alle doeleinden en hiervoor regels op te stellen (art. 81 Zeerechtverdrag).

Voor de installaties en inrichtingen op het continentaal plat is onder het Zeerechtverdrag dezelfde regeling van toepassing als de regeling voorzien in artikel 60 inzake installaties en inrichtingen in de exclusieve economische zone (art. 80 Zeerechtverdrag).

Naast soevereiniteit in de territoriale zee en de soevereine rechten in het continentaal plat, beschikt de kuststaat op basis van het Zeerechtverdrag eveneens over soevereine rechten in de **exclusieve economische zone**. In de EEZ beschikt de kuststaat over soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke (niet-levende) rijkdommen. Deze soevereine rechten strekken zich uit zowel in de wateren boven de zeebodem, als de zeebodem en de ondergrond ervan. De kuststaat beschikt tevens over soevereine rechten ten aanzien van andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden (art. 56 (1) (a)).

De kuststaat beschikt tevens over de rechtsmacht ten aanzien van de bouw en het gebruik van installaties en inrichtingen (art. 56). Zoals ook al voorzien was in het VCP, voorziet ook het Zeerechtverdrag in het uitsluitend recht van de kuststaat installaties en inrichtingen voor de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen te bouwen en de bouw, de werkzaamheden en het gebruik van die installaties te machtigen en te regelen. De kuststaat beschikt over de uitsluitende rechtsmacht over deze installaties. De bepalingen inzake de installaties en inrichtingen komen grotendeels overeen met de bepalingen in het VCP. Zo dient er een behoorlijke mededeling te worden gedaan van de oprichting van dergelijke installaties en dient er een permanent waarchuwingsstelsel in stand te worden gehouden. Installaties die niet meer worden gebruikt, dienen verwijderd te worden ter verzekering van de veiligheid van de scheepvaart. Hierbij moet rekening worden gehouden met de visserij, de bescherming van het mariene milieu en rechten en plichten van andere staten¹³⁷⁸. De staten mogen veiligheidszones (van max. 500 meter) rond de installaties instellen. Schepen moeten deze veiligheidszones respecteren. De installaties en de veiligheidszones er rond mogen niet worden ingesteld indien daardoor het gebruik van erkende scheepvaartroutes, van wezenlijk belang voor de internationale scheepvaart, zou worden belemmerd (art. 60).

¹³⁷⁸ De bepaling inzake de verwijdering van installaties in het Zeerechtverdrag betekent een afzwakking van het VCP: daarin werd immers bepaald dat niet langer gebruikte installaties dienden verwijderd te worden. Hieraan werden geen verdere voorwaarden gekoppeld.

2.2. EG- reglementering

Voorafgaandelijk stelt zich de vraag naar de territoriale bevoegdheid van de EEG in de mariene rechtsgebieden ten aanzien van deze materie^{1379 1380}. Het EEG-Verdrag omvat geen specifieke bepalingen met betrekking tot de toepassing van het Verdrag in mariene rechtsgebieden. - Het EEG-Verdrag bepaalt dat het Verdrag van toepassing is op de staten, partij bij het Verdrag (art. 227 (1)). Dit houdt in dat de toepasbaarheid van de EG-reglementeringen niet louter beperkt is tot het grondgebied van de lidstaten. Het Verdrag en de andere EEG-reglementeringen zijn van toepassing op de gebieden die onder de soevereiniteit van de lidstaten vallen. Aangezien de territoriale zee onder de soevereiniteit van de lidstaten valt (art. 1 VTZ en art. 2 (1) Zeerechtverdrag), zijn de EEG-reglementeringen daar in ieder geval van toepassing. De bevoegdheid van de EEG is echter niet beperkt tot de gebieden die onder de soevereiniteit vallen van de lidstaten. Ook de gebieden waar de lidstaten over soevereine rechten beschikken, zoals het continentaal plat en de exclusieve economische zone, vallen binnen het werkingsgebied van het EEG-Verdrag. Voorwaarde is wel dat de materie waarop de soevereine rechten betrekking hebben binnen het werkingsgebied ligt van de EEG-reglementeringen¹³⁸¹. Het feit dat de kuststaat beschikt over soevereine rechten inzake exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen in het continentaal plat en de exclusieve economische zone, belemmert dus niet dat EEG-bepalingen van toepassing zijn binnen het continentaal plat en de exclusieve economische zone. Dit betekent dat regels inzake vrij verkeer van goederen en diensten, gemeenschappelijk douanetarief, non-discrimatiebeginsel van toepassing zijn op het continentaal plat.

De toepasbaarheid van EEG-reglementeringen binnen het continentaal plat werd bevestigd door de Commissie van de EG in een memorandum inzake de toepasbaarheid van het EEG-Verdrag op het continentaal plat¹³⁸².

Dit werd eveneens bevestigd door de Richtlijn van 1964 inzake de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten op het vlak van de winning van delfstoffen¹³⁸³. De Commissie heeft aangenomen dat deze richtlijn ook van toepassing was op het continentaal plat (cf. memoran-

¹³⁷⁹ Zie ook Deel II, Hoofdstuk 2, punt 2.2. inzake het EU-visserijbeleid.

¹³⁸⁰ Over de bevoegdheid van de EEG ten aanzien van de exploitatie van niet-levende rijkdommen zie: SOMERS, E., *o.c.*, 171-172; REYNOLDS, P., 'The EEC and the Law of the Sea', *MP*, 1977, 121-123, 125-126; BUHL, J., 'The European Economic Community and the Law of the Sea', *ODILA*, 1982, 193-196; VIGNES, D., 'The EEC and the Law of the Sea' in *New Directions in the Law of the Sea*, CHURCHILL, R., SIMMONDS, K.R. en WELCH, J. (eds.), Dobbs Ferry, Oceana Publications, 1973, 335-347; VAN DER MENSBRUGGHE, Y., 'La Mer et les Communautés Européennes', *RBDI*, 1969, 112-145.

¹³⁸¹ Zie: KAPTEYN, P.J.G. en VERLOREN VAN THEMAAT, P., *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, Deventer, Kluwer, 1980, 39.

¹³⁸² COMMISSIE VAN DE EEG, Memorandum concerning the Applicability of the Treaty establishing the European Economic Community to the Continental Shelf. Tekst in: *ILM*, 1971, 202.

¹³⁸³ Richtlijn 64/428/EEG van de Raad van 7 juli 1964 betreffende de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten voor anders dan in loondienst verrichte werkzaamheden op het gebied van de winning van delfstoffen (I.S.I.C.-klassen 11 tot en met 19), *PBL*, 117, 23 juli 1964.

dum) alhoewel dit betwist is geworden¹³⁸⁴. De Richtlijn is erop gericht gelijke toegang te verlenen aan alle personen en firma's van de lidstaten. Lidstaten worden opgelegd om restrictieve praktijken te verbannen. Deze richtlijn heeft voor gevolg dat bedrijven die zijn opgericht in overeenstemming met de wetten van een lidstaat en die een echte en voortdurende band hebben met de economie van die lidstaat, kunnen deelnemen aan minerale exploitatie in de continentale plateaus van de andere lidstaten.

Een andere EG-reglementering die de toepasbaarheid van EG-reglementeringen op het continentaal plat bevestigt, is Verordening 802/68 betreffende de gemeenschappelijke definitie van het begrip oorsprong van goederen¹³⁸⁵. In deze richtlijn wordt immers verstaan onder goederen die geheel in een land zijn verkregen: producten gewonnen van en uit "*de buiten de territoriale wateren gelegen zeebodem, voor zover dat land met het oog op exploitatie exclusieve rechten over deze zeebodem uitoefent*" (art. 4 (h)).

Het feit dat het EEG-Verdrag en de EEG-reglementeringen van toepassing zijn op het continentaal plat en de exclusieve economische zone van de lidstaten, heeft ondermeer belang voor het energiebeleid van de EEG (olie- en gasproductie). Analoog met de Richtlijn van 1964 is de Richtlijn van 1969 inzake de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten op het gebied van olie- en gasexploitatie van toepassing¹³⁸⁶. Op deze reglementering wordt verder niet ingegaan, aangezien in het Belgisch continentaal plat niet aan offshore gas- en olieproductie wordt gedaan¹³⁸⁷.

3. Nationale regelgeving inzake exploitatie van niet-levende rijkdommen

België is niet toegetreden tot het Verdrag van Genève van 1958 inzake het continentaal plat, omdat het tegen dit verdrag een aantal bezwaren had. Het heeft wel een eigen wet op het continentaal plateau¹³⁸⁸, alhoewel deze wet over de grote lijnen niet wezenlijk verschilt van het verdrag¹³⁸⁹.

De exploratie en exploitatie van de rijkdommen van het Belgisch continentaal plat wordt

¹³⁸⁴ Zie hierover: REYNOLDS, P., l.c., 126.

¹³⁸⁵ Verordening (EEG) Nr. 802/68 van de Raad van 27 juni 1968 betreffende de gemeenschappelijke definitie van het begrip "oorsprong van goederen", P.B.L. 148, 28 juni 1968.

¹³⁸⁶ Richtlijn 69/82/EEG van 13 maart 1969 betreffende de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten voor anders dan in loondienst verrichte werkzaamheden op het gebied van de exploratie (opsparing en boring) van aardolie en aardgas (ex klasse 13 C.I.T.I.), P.B.L. 68, 19 maart 1969.

¹³⁸⁷ Zie hierover bijvoorbeeld: KAPTEYN, P.J.G. en VERLOREN VAN THEMAAT, P., o.c., 447-453.

¹³⁸⁸ Wet van 13 juni 1969 op het continentaal plat van België, B.S., 8 oktober 1969.

¹³⁸⁹ Zie hierover: SOMERS, E., 'Juridische aspecten van het continentaal plat' in Colloquium Oppervlaktedelfstoffenproblematiek in Vlaanderen. Proceedings, 24-25 oktober 1991, BOLLE, I., BRIJSSE, Y., MOSTAERT, F., VAN BURM, Ph. en ZEUWTS, L. (eds.), Gent, Genootschap van Geologen van de Universiteit Gent vzw, 1992, (79-99), 82-83.

geregeld door de Wet van 13 juni 1969¹³⁹⁰. Volgens deze wet oefent België soevereine rechten uit over het continentaal plat ter exploratie en exploitatie van zijn natuurlijke rijkdommen. Met continentaal plat wordt bedoeld de zeebedding en de ondergrond van de onder water gelegen gebieden die aan de kust aansluiten doch buiten de territoriale wateren gelegen zijn. Met natuurlijke rijkdommen van het continentaal plat wordt bedoeld de minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond, alsmede levende organismen die tot de sedentaire soort behoren, dat wil zeggen organismen die ten tijde dat deze geoogst kunnen worden, hetzij zich onbeweeglijk op of onder de zeebedding bevinden, hetzij zich niet kunnen verplaatsen dan in voortdurend fysiek contact met de zeebedding of de ondergrond (art. 1).

Voor de exploratie en exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebodem en van de ondergrond is een concessie vereist. Deze concessie wordt verleend onder de voorwaarden en volgens de regels bepaald bij K.B. (art. 3). Deze voorwaarden werden vastgelegd bij K.B. van 7 oktober 1974 betreffende het verlenen van concessies, het onderzoek en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van het continentaal plat¹³⁹¹ en in het K.B. van 16 mei 1977 houdende maatregelen tot bescherming van de scheepvaart, de zeevisserij, het milieu en andere wezenlijke belangen bij de exploratie en exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond in de territoriale zee en op het continentaal plat¹³⁹².

Door het K.B. van 22 april 1983 tot wijziging van het K.B. van 7 oktober 1974, wordt de concessie vervangen door een aangifte ingeval de exploratie en exploitatie betrekking heeft op zand dat is bestemd voor haven- of kustwerken uitgevoerd door of voor de Staat in de afgebakende zones (art. 12bis).

De concessies voor de exploratie en exploitatie van de levende rijkdommen kunnen enkel toegestaan worden aan eigen onderdanen, tenzij uitzonderingen bepaald worden bij K.B. (art. 4 Wet).

Concessies worden enkel verleend in bepaalde aangeduide zones, zoals bepaald in de bijlage bij het K.B. van 1977. Buiten deze zones is exploratie en exploitatie verboden, tenzij uitdrukkelijk een afwijking wordt toegestaan omwille van wetenschappelijke doeleinden of voor het belang van het land. De afbakening van de zones kan slechts worden gewijzigd op gezamenlijke voordracht van de Minister die bevoegd is voor het mijnwezen, de Minister bevoegd voor landbouw en de Minister bevoegd voor verkeerswezen en op grond van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek of uitgevoerde werken (art. 1 K.B. 16 mei 1977).

De in volle zee gevestigde installaties en andere inrichtingen nodig voor de exploratie en

¹³⁹⁰ Wet van 13 juni 1969 op het continentaal plateau, B.S., 8 oktober 1969.

¹³⁹¹ K.B. van 7 oktober 1974 betreffende het verlenen van concessies, het onderzoek en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van het continentaal plat, B.S., 1 januari 1975, zoals gewijzigd bij het K.B. van 22 april 1983 houdende wijziging van het K.B. van 7 oktober 1974, B.S., 18 juni 1983.

¹³⁹² K.B. van 16 mei 1977 houdende maatregelen tot bescherming van de scheepvaart, de zeevisserij, het milieu en andere wezenlijke belangen bij de exploratie en exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond in de territoriale zee en op het continentaal plat, B.S., 21 juli 1977.

exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het continentaal plat of in de veiligheidszones daarrond mogen niet tot gevolg hebben dat, op niet te rechtvaardigen wijze, overlast wordt aangedaan aan de scheepvaart, de visserij of het instandhouden van de levende rijkdommen van de zee, noch dat het gebruik van de regelmatige scheepvaartroutes, die van wezenlijk belang zijn voor de internationale scheepvaart, of het fundamenteel oceanografisch onderzoek, worden belemmerd (art. 5 Wet). Maatregelen hieromtrent worden vastgelegd bij K.B. Dit gebeurde bij voormeld K.B. van 16 mei 1977.

In het K.B. wordt daaraan toegevoegd dat de installatie nodig voor de exploratie of exploitatie van de rijkdommen geen overlast mogen bezorgen of belemmering uitmaken voor het gebruik van onderzeese kabels, pijpleidingen en andere leidingen (art. 2 § 1).

Bij de exploratie en exploitatie dienen alle maatregelen te worden genomen om iedere vorm van verontreiniging te voorkomen. Bij ongeval zullen onmiddellijk de nodige maatregelen worden genomen om de schadelijke gevolgen te beperken (art. 2 § 3).

Rondom de in zee gevestigde vaste of verankerde installatie of inrichting moet een veiligheidszone van 500 m behouden en aangeduid worden. De voorwaarden waaraan iedere installatie of inrichting dient te voldoen, evenals de wijze van afbakening van de veiligheidszone en de na te leven voorwaarden in die zone worden vastgelegd in het besluit houdende concessie of vergunning (art. 3).

Bij dreigend gevaar of indien de vergunninghouder weigert de wettelijke, reglementaire of concessievoorwaarden na te leven, worden de nodige maatregelen genomen om de veiligheid van de schepen, de zeevisserij, het milieu en andere wezenlijke belangen veilig te stellen. Binnen de vastgestelde termijnen moet de concessiehouder de maatregelen uitvoeren (art. 5 K.B. 16 mei 1977). De veiligheidsvoorwaarden kunnen tijdens de exploratie of exploitatie worden gewijzigd (art. 6). Bij niet-naleving van de maatregelen of termijnen zal de concessie worden geschorst ofwel geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken (art. 7 K.B. 16 mei 1977).

Het Ministerie voor Economische Zaken is bevoegd voor het verlenen van de concessies. De concessies worden verleend bij ministerieel besluit. Dit ministerie houdt ook toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden. Voor het nagaan van de ecologische effecten van de winningen op het mariene leefmilieu van de Noordzee is het Rijksstation voor Zeevisserij en de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee bevoegd.

Tot nu toe werden enkel concessies afgeleverd voor de winning van zand en grind^{1393 1394}. In

¹³⁹³ Cf. K.B. van 22 juni 1976, B.S., 19 oktober 1976; M.B. van 31 december 1976, B.S., 4 maart 1977; M.B. van 31 december 1976, B.S., 11 maart 1977; K.B. van 10 januari 1977, B.S., 4 maart 1977; K.B. van 10 januari 1977, B.S., 11 maart 1977; M.B. van 10 april 1978, B.S., 5 juli 1978; K.B. van 11 april 1978, B.S., 5 juli 1978; K.B. van 11 april 1978, B.S., 31 augustus 1978; K.B. van 25 september 1978, B.S., 28 oktober 1978; M.B. van 19 september 1978, B.S., 1 november 1978; M.B. van 18 september 1978, B.S., 1 november 1978; K.B. van 22 september 1978, B.S., 1 november 1978; M.B. van 24 juli 1979, B.S., 15 november 1979; M.B. van 24 juli 1979, B.S., 30 november 1979; K.B. van 27 juli 1979, B.S., 15 november 1979; K.B. van 27 juli 1979, B.S., 30 november 1979; M.B. van 22 februari 1980, B.S., 5 april 1980; M.B., 25 november 1980, B.S., 7 februari 1981; K.B. van 1 december 1980, B.S., 7 februari 1981; M.B. van 5 juni 1981, B.S., 28 juli 1981; M.B. van 17 november 1985, B.S.,

diverse K.B.'s waarin de exploratie en exploitatievoorwaarden bepaald worden, wordt onder meer bepaald dat rekening houdend met de belangen van de zeevisserij, in de paartijd van de vis, de winning beperkt en in bepaalde zones zelfs verboden kan worden in de maanden april en mei.

4. Beleidsprioriteiten en knelpunten inzake exploitatie van niet-levende rijkdommen

Inzake de winning van mineralen wordt op het Belgisch continentaal plat in beperkte mate aan zandwinning gedaan. Deze gebeurt in twee omschreven zones. In het overige gedeelte van het continentaal plat zijn geen winningen toegelaten. Andere winningsactiviteiten zoals offshore olie- en gaswinning vinden niet plaats.

De zandwinning gebeurt hoofdzakelijk door ondernemingen die daarvoor een vergunning krijgen van de federale overheid (Ministerie van Economische Zaken). Een bepaalde zone wordt voorbehouden voor zandwinningen door de overheid zelf (in opdracht van het Ministerie van Openbare Werken van de Vlaamse Gemeenschap).

Inzake de eventuele uitbreiding van de zandwinningen in de toekomst kan worden opgemerkt dat de vergunde hoeveelheden voorzien in de diverse M.B.'s houdende concessies voor de zandwinningen op het continentaal plat veel groter zijn dan de uiteindelijke hoeveelheden die worden ontgonnen. De effecten van een toename in de ontginningsactiviteiten dienen desgevallend te worden onderzocht.

Bij de ontginning van het continentaal plat en de bestudering van de effecten ervan op het milieu zijn verschillende diensten of ministeries betrokken. Het Ministerie van Economische Zaken is belast met het verlenen van de vergunningen voor de ontginning. De aangifte van de werken uitgevoerd door de overheid gebeurt door het Vlaams Ministerie voor Openbare Werken. Het onderzoek naar de impact van de ontginningen gebeuren door BMM (Ministerie van Volksgezondheid) en het Rijksstation voor Zeevisserij (Ministerie van Landbouw).

Teneinde de opdrachten inzake controle en studie van mogelijke gevolgen van de zandwinningen te coördineren, werd door het Ministerie van Economische Zaken een stuurgroep zand- en grindwinningen opgericht, samengesteld uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Economische Zaken (Administratie van het Mijnwezen), BMM, het Rijksstation voor Zeevisserij, Dienst der Kust (nu: Afdeling Waterwegen Kust van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap). Deze stuurgroep formuleert adviezen naar de Administra-

30 december 1981; K.B. van 23 november 1981, B.S., 30 december 1981; M.B. van 30 november 1981, B.S., 16 december 1981; M.B. van 18 mei 1982, B.S., 24 juni 1982; M.B. van 18 juni 1982, B.S., 25 augustus 1982; M.B. van 18 juni 1982, B.S., 25 augustus 1982; M.B. van 18 april 1983, B.S., 9 augustus 1983; M.B. van 26 oktober 1984, B.S., 23 november 1984; M.B. van 27 maart 1991, B.S., 9 oktober 1991; M.B. van 6 augustus 1993, B.S., 28 september 1993.

¹³⁹⁴ Voor een overzicht van de volledige titels van de M.B.'s en K.B.'s die werden afgeleverd ter exploratie en exploitatie van het continentaal plat zie: SOMERS, E., 'Het juridisch statuut van het Belgisch continentaal plat', Water, nr. 32, januari-februari 1987, (3-8), 7-8, noot 19; SOMERS, E., 'Juridische aspecten van het continentaal plat', I.c., 95-97, noot 15.

tie van het Mijnwezen die desgevallend maatregelen oplegt aan de concessiehouders¹³⁹⁵.

Zoals reeds bleek uit punt 1 gebeurt de ontginning van het continentaal plat enerzijds door privé-ondernemingen en anderzijds in opdracht van de overheid (in opdracht van het Vlaams Ministerie van Openbare Werken). Het regime van vergunningen verschilt voor beiden. Daar waar de prive-ondernemingen een voorafgaande vergunning nodig hebben vooraleer de ontginningsactiviteiten aan te vangen, kan door de overheid de werken worden aangevat na het verlenen van de akte van aangifte door de Minister van Economische Zaken, vooraleer de eigenlijke concessiebesluiten worden gepubliceerd in een daartoe bestemd register. Uit een onderzoeksrapport van 1986 bleek dat er voor de departementen die controle uitoefenen op de ontginningsactiviteiten, praktische problemen bestaan in verband met het uitoefenen van een efficiënt toezicht op de gevolgen van de ontginningen door een gebrek aan voldoende precieze bepalingen en aan onvoldoende doorstroming van informatie inzake de ontgonnen hoeveelheden¹³⁹⁶.

Een ander probleem waar de controlediensten vroeger mee werden geconfronteerd, was het gebrek aan nauwkeurige informatie inzake de exacte ontginningsplaatsen gedurende het volledige traject van de zandwinning. In het daartoe bestemd register werd voor een reis een enkele coördinaat opgegeven. Gedurende een zandwinningsreis wordt echter op verschillende plaatsen zand gewonnen. Om dit te verhelpen werd een automatisch registreersysteem geïnstalleerd aan boord van de ontginningschepen (een zogenaamde "black box"). In de laatste besluiten inzake de toekenning van concessies voor zandwinning werd de plaatsing van een dergelijke "black box" opgelegd (cf. artikel 5 diverse M.B.'s van 6 augustus 1993¹³⁹⁷).

Inzake de regulering van de zandwinningen kan worden verwezen naar de "Code of Practice for the Commercial Extraction of Marine Minerals" (1991) van de ICES werkgroep inzake zandwinningen (Working Group on the Effects of Extraction of Marine Sediments on Fisheries). Deze code beoogt het promoten van een goede ontginningsstechniek om te verzekeren dat de ontginningsindustrie in goede harmonie kan leven met de visserij en de andere rechtmatige gebruikers van de zee. Bij het vergelijken van deze code en het Belgisch wettelijk kader blijkt dat het door België gehanteerde vergunningssysteem alle voorgeschreven internationale richtlijnen volgt¹³⁹⁸.

Een mogelijk knelpunt bij de zandwinningen op het continentaal plat zijn de effecten ervan op het mariene milieu.

¹³⁹⁵ 'Effecten op het marien leefmilieu van de zand- en grindwinningen op het Belgisch continentaal plat', *l.c.*, 8.

¹³⁹⁶ LAUWAERT, B. en MOMMAERTS, J.P., *Zand- en grindontginningen op het Belgisch continentaal plat sedert 1976*, Brussel, Beheerseheid van het Mathematisch Model Noordzee en Schelde-estuarium, 1986, (26 p. en bijlagen), 6.

¹³⁹⁷ *B.S.*, 28 september 1993.

¹³⁹⁸ 'Effecten op het marien leefmilieu van de zand- en grindwinningen op het Belgisch continentaal plat', *l.c.*, 32.

Uit het North Sea Subregion 4 Assessment Report van 1993 blijkt dat gedurende het proces van zand- en grindextractie volgende verstoringen optreden:

- lawaai afkomstig van het gebruikte materiaal,
- toenemende turbiditeit, wat aanleiding geeft tot een vermindering in licht voor fytoplankton,
- nutriëntentoevoer, wat verwaarloosbaar is in vergelijking met de toevoer van nutriënten afkomstig van het vasteland,
- organische verrijking en toegenomen biologische zuurstofvraag,
- de benthosgemeenschap die aanwezig is, wordt vernietigd. De herkolonisatie door benthosgemeenschappen zal afhankelijk zijn van de grootte van de ontginning, de nieuwe oppervlakte-sedimenten, de waterkwaliteit en het type van organisme¹³⁹⁹.

In België worden de zandwinningsactiviteiten gekoppeld aan het onderzoek inzake de effecten ervan op het mariene leefmilieu. De onderzoeksresultaten inzake de impact van de zandwinningen op het milieu zijn terug te vinden in een aantal studies inzake de effecten van de zand en grindwinningen op het Belgisch continentaal plat¹⁴⁰⁰.

De zandontginningen kunnen een fysische impact hebben op de waterkolom en de zeebodem. Deze impact kan bestaan uit het wegnemen van bodemmateriaal en het wijzigen van de bodemtopografie, het ontwikkelen van een turbiditeitspluim in de waterkolom en het opnieuw sedimenteren van het fijn materiaal uit de turbiditeitspluim. Daarnaast kunnen de ontginningen tevens een biologische impact hebben.

Het onderzoek naar de morfologische en sedimentologische impact van de zandontginningen is van groot belang door de rol die de zandbanken voor de kust spelen bij de bescherming van de kust (afbreken van de golven). Het is van belang te onderzoeken in hoeverre de zandontginningen eventueel een kusterosie zouden kunnen teweegbrengen. Uit het onderzoek naar de evolutie van het bankvolume blijkt dat de gemiddelde jaarlijkse trend van het banktopvolume aantoont dat de intensievere exploitatie van zand in het noordelijke gedeelte van de Kwintebank een weerslag heeft op het banktopvolume en op de morfologische stabiliteit. Bij onderzoek naar de evolutie van het totale bankvolume blijkt dat de vermindering niet erg uitgesproken is bij het huidige volume van ontginning. Daaruit kan worden afgeleid dat, ondanks het feit dat bij de ontginningsactiviteiten het totale bankvolume nagenoeg stabiel blijft, er een herstelmechanisme dient aanwezig te zijn dat verantwoordelijk is voor de aanvoer van nieuw sediment naar de banktop. Uit het onderzoek blijkt dat de zandaanvoer gebeurt vanuit de geulen via de bankflanken naar de banktop toe. Het herstelmechanisme doet de vraag rijzen naar de herkomst van de sedimenten en naar een mogelijke morfologische evolutie in de brongebieden. Dit werpt tevens de vraag op naar een mogelijke link met de stranderosie voor onze kust die zich de laatste jaren voordoet. Verder onderzoek is hiervoor vereist.

Door het aanvoeren van nieuw sediment als gevolg van het natuurlijk herstelmechanisme kan

¹³⁹⁹ NORTH SEA TASK FORCE, North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, (195 p.), 159.

¹⁴⁰⁰ Zie: LAUWAERT, B. en MOMMAERTS, J.P., o.c., 26 p.; 'Effecten op het marien leefmilieu van de zand- en grindwinningen op het Belgisch continentaal plat', l.c., 49p. De hierna volgende gegevens komen uit laatstgenoemde studie, zie voornamelijk 'punt V. Algemene konklusies' (blz. 33).

er tevens een verschuiving optreden in oppervlakesedimenten (verandering van korrelgrootte).

De zandontginningen kunnen voorts een biologische impact hebben en kunnen als gevolg daarvan ook een impact hebben op een andere gebruiksfunctie, de visserij. Het wijzigen van de benthosgemeenschappen kan de voedselketen van de vissoorten wijzigen. Er konden tot nu toe nog geen directe negatieve gevolgen voor de visserij worden vastgesteld. Voor eventuele indirecte gevolgen is onderzoek op langere termijn vereist.

Inzake de impact van de zandontginningen op het mariene ecosysteem, werd vastgesteld dat de normale evolutie van opgeloste organische stikstof, fytoplankton en zoöplankton niet significant wordt gewijzigd door de zandwinningen. Enige amplitude-afwijkingen worden wel opgemerkt als gevolg van voornamelijk een hogere turbiditeit en in minder mate als gevolg van het verhinderen van een anorganische stikstofregeneratie door het bodemsediment. Uit studie naar het benthos blijkt dat van het opgezogen dierlijk materiaal een deel van het totaal aantal individuen verloren gaat (dodelijk beschadigd terug in zee geloosd of achtergebleven in het sediment in het laadruim).

In de genoemde studies werd echter geen onderzoek gedaan naar bijvoorbeeld de impact van zandwinningen op de vogelpopulaties. Nochtans zijn de zandbanken voor de kust zeer belangrijk als voedsel- en/of overwinteringsplaats. Voor sommige soorten hebben de banken zelfs een internationaal belang (cf. luik natuurbehoud). Zandwinning kan eventueel voor voedselconcurrentie zorgen (door het aantasten van de benthospopulaties). Voor de zeevogels kan er interferentie optreden ondermeer door directe verstoring of wanneer wordt ontgonnen in gebieden rijk aan tweekleppige schelpdieren of andere bruikbare voedselbronnen. Ook opwoeling heeft een negatieve bijwerking (het water wordt ondoorzichtig voor "oogjagers")¹⁴⁰¹.

Uit een studie die gebeurde door het Wereldnatuurfonds naar bedreigingen voor zeevogels in de Noordzee, wordt echter geen melding gemaakt van zandwinning als mogelijke bedreiging voor de zeevogels¹⁴⁰². Bij het luik inzake verstoring wordt opgemerkt dat over het algemeen routine industriële en commerciële activiteiten dichtbij zeevogelkolonies een normaal deel uitmaken van de leefomgeving van de vogels en voor weinig verstoring zorgen¹⁴⁰³.

In een recente studie uitgevoerd door het Instituut voor Natuurbehoud over de aanwezige vogelpopulaties in de Noordzee¹⁴⁰⁴, wordt weinig of niet melding gemaakt van verstoring door

¹⁴⁰¹ SEYS, J., MEIRE, P., DEVOS, K. en KUIJKEN, E., De Kust- en Vlaamse banken: ecologisch belang, raakvlakken met andere functies en beheerssuggesties, Conceptrapport Instituut voor Natuurbehoud, Hasselt, 1993, (27 p.), 16.

¹⁴⁰² WWF, An Assessment of Human Hazards to Seabirds in the North Sea, WWF International Report, februari 1993, 88p.

¹⁴⁰³ Ibid., 21.

¹⁴⁰⁴ OFFRINGA, H., SEYS, J., VAN DEN BOSSCHE, W. en MEIRE, P., Seabirds on the Channel doormat, Rapport IN 95.12, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1995, 122p.

zandwinning¹⁴⁰⁵.

In het geval een marien reservaat of een beschermd gebied in zee wordt ingesteld dat zou overlappen met de zones waar aan zandwinning wordt gedaan, dient onderzoek te gebeuren naar de impact van de zandwinning in relatie tot de bescherming van het gebied. Dit onderzoek moet uitmaken of deze activiteiten desgevallend dienen beperkt of verboden te worden. Aangezien België soevereine rechten heeft op het continentaal plat met betrekking tot de exploratie en exploitatie van de rijkdommen, kan deze unilateraal beslissingen nemen voor de beperking ervan. De beperking kan gebeuren middels de bestaande wetgeving.

5. Beleidsopties en beleidsvoorstellen inzake exploitatie van niet-levende rijkdommen

De exploratie en exploitatie activiteiten op het Belgisch continentaal plat zijn tot dusver beperkt tot voornamelijk zandwinning. Er bestaat geen olie- of gasexploitatie.

Inzake de zandwinning op het Belgisch continentaal plat kan worden gesteld dat deze activiteit en de controle erop, evenals de controle naar de impact reeds goed is gereguleerd. De ontginningen vinden plaats in welbepaalde zones, en maken gedeeltelijk het voorwerp uit van vergunningen of in het geval van de overheid van een aangifte. De (mogelijke) impact van de activiteiten op het mariene milieu worden onderzocht. De kosten voor dit onderzoek worden vergoed door de ontginners.

Een knelpunt blijkt evenwel het gebrek aan doorstroming van informatie van de zandwinningen die gebeuren door de overheid.

De zandwinningsactiviteiten kunnen eventueel een impact hebben op de morfologie van de zeebodem en op de sedimenten. Door het natuurlijke herstelmechanisme van de zandbanken blijkt de impact van de activiteiten te verwaarlozen. Verder onderzoek naar de impact op de brongebieden is evenwel vereist. Door het aantasten van de benthosgemeenschappen kunnen ook de aanwezige vissoorten worden beïnvloed. Dit kan eventuele gevolgen hebben voor de commerciële visvangst. Tot nu toe konden echter geen gevolgen worden vastgesteld.

Aangezien het gebruik van de zandwinning reeds goed is geregeld, zijn de voorstellen voor het beleid op dit vlak dan ook beperkt.

- Het gebrek aan doorstroming van informatie van de zandwinningen door de overheid dient te worden geoptimaliseerd.

- Het wetenschappelijk onderzoek naar de impact van de zandwinningen dient te worden aangevuld in het licht van de hierna aangehaalde lacunes in het onderzoek (vnl. lange termijn onderzoek en onderzoek naar de impact op vis en andere organismen).

¹⁴⁰⁵ Slechts bij twee soorten, de Roodkeelduiker (*Gavia stellata*) en de Parelduiker (*Gavia arctica*) wordt vermeld dat verstoring door ondermeer zandwinning de toestand van de vogels kan beïnvloeden, *ibid.*, 18.

DEEL II: DIVERSE GEBRUIKSFUNCTIES EN FACETTEN VAN DE NOORDZEE EN KUSTZONE: INTERNATIONAAL EN NATIONAAL BELEID

HOOFDSTUK 4. BAGGERWERKEN

1. Baggerwerken door België

Een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de baggerwerkzaamheden enerzijds en het storten van de baggerspecie anderzijds. Hier komt enkel het baggeren zelf aan bod. Het storten van baggerspecie wordt behandeld bij het hoofdstuk inzake verontreiniging.

Baggerwerkzaamheden kunnen worden onderverdeeld in aanlegbaggerwerken, nodig voor het aanleggen of verdiepen of verbreden van havens, dokken, scheepvaartwegen. Onderhoudsbaggerwerken zorgen ervoor dat de bestaande infrastructuur op de juiste diepte en breedte wordt gehouden.

Volgende tabel geeft een overzicht van de gebaggerde hoeveelheden in de periode 1975-1994. De cijfers omvatten zowel onderhouds- als aanlegbaggerwerkzaamheden in de havens (Nieuwpoort, Oostende, Blankenberge en Zeebrugge) en in de toegangsheulen tot de havens en tot de Westerschelde.

Tabel 24: hoeveelheden baggerwerken (1975-1994)

Jaar (van 1/4 tot 31/3)	hoeveelheden (in m ³)
1975-1976	24.400.000
1976-1977	27.000.000
1977-1978	25.800.000
1978-1979	27.300.000
1979-1980	30.500.000
1980-1981	43.500.000
1981-1982	52.500.000
1982-1983	47.800.000
1983-1984	35.300.000
1984-1985	25.500.000
1985-1986	28.300.000
1986-1987	37.000.000
1987-1988	33.000.000
1988-1989	25.000.000
1989-1990	25.700.000
1990-1991	23.500.000
1991-1992	23.700.000
1992-1993	22.000.000
1993-1994	21.600.000

Bron: MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID EN LEEFMILIEU - BMM EN ADMINISTRATIE WATERINFRASTRUCTUUR EN ZEEWEZEN - AWZ, Ecologische impact van baggerspecieoplossingen voor de Belgische kust, eindrapport, Brussel, maart 1993, (101 p.), samenvatting, 2; Voor de gegevens van de jaartallen 1989-1994:

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Dienst der Kusthavens, Oostende, juni 1994.

De baggerwerkzaamheden bedragen tot en met 1990 dus een 25 miljoen m³ per jaar. De grote hoeveelheden die werden gebaggerd in de periode 1980-1983 (ongeveer 50 miljoen m³) zijn te wijten aan de uitbouw van de haven van Zeebrugge. In de periode 1985-1988 is de stijging van de hoeveelheden (tot 37 miljoen m³) te verklaren door de verdieping van de vaargeulen.

Onderstaande tabel geeft de gebaggerde hoeveelheden weer per site.

Tabel 25: baggerhoeveelheden per site (in m³) (bron: Ecologische impact van baggerspecieoplossingen voor de Belgische kust, 11, aangevuld met gegevens (vanaf werkjaar 1989-1990) verkregen bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Dienst der Kusthavens, Oostende, juni 1994).

Jaar	Tijgebonden deel van havens van Nieuwpoort, Oostende en Blankenberge	Vaargeulen van Nieuwpoort, Oostende en Blankenberge	Haven en voorhaven van Zeebrugge	Pas van het Zand en Ribzand	Scheur West	Scheur Oost
1975-76	1.900.000	600.000	2.700.000	8.200.000	3.700.000	7.300.000
1976-77	2.500.000	500.000	2.600.000	14.600.000	2.300.000	4.500.000
1977-78	2.300.000	600.000	2.700.000	13.600.000	2.200.000	4.400.000
1978-79	2.200.000	500.000	3.700.000	12.200.000	2.900.000	5.800.000
1979-80	2.100.000	600.000	2.600.000	14.000.000	4.100.000	7.100.000
1980-81	2.600.000	600.000	2.500.000	15.100.000	13.600.000	9.100.000
1981-82	2.300.000	500.000	2.500.000	11.500.000	19.700.000	16.000.000
1982-83	2.600.000	500.000	2.500.000	7.400.000	24.200.000	10.600.000
1983-84	2.500.000	700.000	2.800.000	9.800.000	4.200.000	15.300.000
1984-85	2.700.000	700.000	4.800.000	8.100.000	600.000	8.600.000
1985-86	2.300.000	700.000	5.500.000	13.800.000	2.400.000	3.600.000
1986-87	3.000.000	800.000	4.500.000	20.800.000	2.300.000	5.600.000
1987-88	2.600.000	800.000	4.300.000	13.600.000	8.300.000	3.400.000
1988-89	2.300.000	700.000	3.500.000	12.500.000	4.200.000	1.800.000
1989-90	2.100.000	1.000.000	3.500.000	13.100.000	4.300.000	1.700.000
1990-91	2.200.000	1.000.000	2.800.000	11.500.000	4.000.000	2.000.000
1991-92	1.900.000	1.600.000	2.800.000	11.400.000	4.200.000	1.800.000
1992-93	2.100.000	1.000.000	2.400.000	11.200.000	3.700.000	1.600.000
1993-94	2.000.000	1.500.000	2.500.000	10.500.000	3.100.000	2.000.000

Inzake de te verwachten baggerwerken, kunnen volgende ramingen worden gegeven. In de havens van Nieuwpoort en Blankenberge zullen de werkzaamheden waarschijnlijk beperkt blijven tot onderhoudsbaggeren. In de toegangseul tot de haven van Nieuwpoort schommelen de jaarlijkse hoeveelheden tussen 65.000 m³ tot 80.000m³. In de haven zelf schommelen de hoeveelheden afhankelijk van het uitbaggeren van de jachthavens van de oude Vlotkom en Novus Portus (ongeveer 650.000m³ met inbegrip van die jachthavens, ongeveer 440.000 m³ zonder deze havens). In Blankenberge zal de gebaggerde hoeveelheid variëren afhankelijk van het al dan niet baggeren in de nieuwe jachthaven (65.000 m³ per jaar zonder baggerwerk in de nieuwe jachthaven, 110.000 m³ met baggerwerk in de nieuwe jachthaven). In de haven van Oostende wordt het onderhoudsbaggerwerk geraamd op ongeveer 450.000 m³ per jaar. Het

aanlegbaggerwerk wordt in het kader van het renovatieplan voor de Oostendse haven geraamd op 1.500.000 m³ voor de verdieping van de toegang over 0,9 m en op 1.300.000 m³ voor de verdieping in de haven zelf over 1,3m. Voor de baggerwerken in baggerwerken in Scheur Oost, Scheur West, Pas van het Zand, Centraal Deel Nieuwe Buitenhaven en de Voorhaven van Zeebrugge worden de te baggeren hoeveelheden geraamd op 20.700.000 m³ per jaar ¹⁴⁰⁶.

Als gevolg van het verdiepingsprogramma van de Westerschelde¹⁴⁰⁷ zullen de baggerwerkzaamheden aanzienlijk toenemen, zowel voor de uitvoering van de verdieping als voor de onderhoudsbaggerwerken nadien. De baggerwerkzaamheden uitgevoerd in de Westerschelde voor het verdiepingsprogramma, bedroegen in de periode 1950-1960 gemiddeld 5 miljoen m³ slib per jaar voor onderhoudsbaggerwerken. In 1970-1975 werden de drempels in het oostelijk deel van de Westerschelde 1,5 tot 2 meter dieper. De werken van de jaren '70 brachten een verhoogde baggeractiviteit mee in de jaren '80. Van 1989 is er zekere stabilisering van de werken.

In volgende tabel wordt de hoeveelheid gebaggerd materiaal weergegeven voor de periode 1961- 1992.

Tabel 26: Hoeveelheid gebaggerd materiaal in de Westerschelde (1961-1992) (in miljoen m³) (bron: GEIREGAT, N., Milieu-effecten van het uitdiepen van de Westerschelde, verhandeling voorgedragen tot het bekomen van de academische graad van Gediplomeerde in de Aanvullende Studies in de Milieuwetenschappen en -technologieën, Universiteit Gent, 1996, (112 p.), 47).

	Totaal	grondgebied België	grondgebied Nederland
1961	7,7	3,1	4,6
1971	16,4	9 *	7,3
1981	14	3,3	10,8
1982	14,8	2,5	12,3
1983	10,4	2,5	7,9
1984	12	3,2	8,8
1985	13,4	2,9	10,5
1986	14,7	2,9	11,8
1987	14,5	2,4	12,1
1988	14,2	3,1	11,2
1989	11,7	1,7	10
1990	9,8	2,6	7,2
1991	12,1	3,1	9
1992	9,9	2,2	7,7

* inclusief zandwinning voor het opspuiten van industrieterreinen op de Linkeroever.

Volgende tabel geeft een overzicht van de jaarlijkse baggervolumes, voor zowel de huidige

¹⁴⁰⁶ Zie: MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID EN LEEFMILIEU - BMM EN ADMINISTRATIE WATERINFRASTRUCTUUR EN ZEEWEZEN - AWZ, Ecologische impact van baggerspecieoplossingen voor de Belgische kust, eindrapport, Brussel, maart 1993, (101 p.), 14 -16.

¹⁴⁰⁷ De verruiming van de Westerschelde wordt mogelijk gemaakt door het Verdrag van Antwerpen van 17 januari 1995 tussen het Vlaamse Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde. Goedgekeurd door de Vlaamse Gemeenschap bij Decreet van 22 december 1995, B.S., 6 maart 1996.

volumes als de volumes na de verdieping.

Tabel 27: Jaarlijkse baggervolumes in de Westerschelde en het Mondingsgebied (bron: BELMANS, H., 'De verdieping van de Westerschelde', *Water*, 1995, (259-264), 263).

	Westerschelde, incl. drempel van Zandvliet	Mondingsgebied Scheur-Wielingen
Huidig onderhoud	8 à 9 miljoen m ³	5 à 6 miljoen m ³
Verdieping (incl. onderhoud)	eerste jaar: 17 miljoen m ³ tweede jaar: 19 miljoen m ³	eerste jaar: 16 miljoen m ³ tweede jaar: 16 miljoen m ³
Onderhoud na verdieping	15 miljoen m ³	10 miljoen m ³

De verdieping van de Westerschelde heeft dus een enorme toename van de baggerwerken tot gevolg: voor het gebied in zee (mondingsgebied) betekent dit zelfs een verdubbeling van de onderhoudsbaggerwerken. Ook voor de Westerschelde zelf is er een grote toename van de onderhoudsbaggerwerken.

2. Internationale regelgeving inzake baggeren

De regelgeving inzake het storten van baggerspecie komt aan bod in het luik verontreiniging (dumping).

Aangezien de gebaggerde materie (bv. zand) soms wordt gebruikt als grondstof voor bijvoorbeeld strandsuppletie, kan dit als een vorm van ontginning worden gezien. De internationale reglementering terzake werd besproken in hoofdstuk 3.

Over de eigenlijke baggerwerken is de internationale regelgeving zeer beperkt. Door de Oslo Commissie werden richtlijnen uitgewerkt voor het beheer van baggerspecie¹⁴⁰⁸. Deze richtlijnen werden uitgewerkt op de 17de vergadering (Den Haag, 1991). Door OSCOM Aanbeveling 91/1 worden de lidstaten aangeraden deze richtlijnen op te volgen¹⁴⁰⁹. Op de 15de gezamenlijke vergadering van OSCOM en PARCOM (Berlijn, 1993) werden de richtlijnen geamendeerd en werd tevens een derde bijlage aangenomen inzake "Best environmental practice" (BEP).

Alhoewel strikt gezien de richtlijnen van toepassing zijn op het dumpen van baggerspecie, wordt in de richtlijnen erkend dat zowel het verwijderen van baggerspecie als het dumpen ervan schade kunnen toebrengen aan het mariene milieu. Bijgevolg worden de verdragspartijen aangemoedigd om controle uit te oefenen over zowel de baggerwerkzaamheden als over het

¹⁴⁰⁸ OSCOM, Guidelines for the Management of Dredged Material, *Oslo Commission. Procedures and Decisions Manual*, F3/94-E.

¹⁴⁰⁹ OSCOM Recommendation 91/1 on the Management of Dredged Material, *Oslo Commission. Procedures and Decisions Manual*, C10/91-E.

dumpen van baggerspecie, daarbij gebruik makend van de "Best Environmental Practice" benadering met het oog op het minimaliseren van de kwantiteit van het materiaal dat moet worden gebaggerd en het minimaliseren van de impact van de bagger- en dumpingactiviteiten. De technische Bijlage 3 inzake de "beste milieu praktijken" heeft als doel om richtlijnen te verschaffen voor nationale autoriteiten, baggerfirma's en havenautoriteiten over het minimaliseren van de effecten van baggeren en het dumpen van baggerspecie. In de Bijlage worden de "best environmental practice" omschreven voor het optimaliseren van de gedumpte hoeveelheid en het verbeteren van de sedimentkwaliteit. Bij het optimaliseren van de gedumpte hoeveelheid worden de BEP gegeven voor het minimaliseren van het volume van de gebaggerde hoeveelheden (BEP voor het minimaliseren van de nood aan baggeren en het optimaliseren van het beheer van baggerwerken) en de BEP voor het verbeteren van het baggeren.

3. Nationale regelgeving inzake baggeren

Door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, gewijzigd door de Wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993¹⁴¹⁰ werd de bevoegdheid voor het uitvoeren van baggerwerken overgedragen naar het Vlaamse Gewest (cf. art. 6, § 1, X: *"De bevoegdheden bedoeld in 2°, 3°, 4° en 9° houden het recht in om in de territoriale wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden"*). De opdracht voor het uitoefenen van de baggerwerkzaamheden wordt gegeven door de Afdeling Waterwegen Kust van de Administratie Waterwegen en Zeewegen (Departement Leefmilieu en Infrastructuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap).

Aangezien de vergunning voor het storten van de baggerspecie een materie is in handen van de federale overheid evenals de controle op de effecten ervan op het mariene leefmilieu, werd tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest een samenwerkingsakkoord afgesloten ter vrijwaring van de Noordzee van nadelige milieueffecten ingevolge baggerspecieoplossingen in de wateren die vallen onder de toepassing van de Conventie van Oslo¹⁴¹¹ (cf. verder over het Verdrag van Oslo in het luik over verontreiniging). In het samenwerkingsakkoord wordt overeengekomen om alles in het werk te stellen, voor wat de baggerspecieoplossingen in zee betreft, tot een doeltreffende en doorgedreven samenwerking te komen, met het oog op de bescherming van de wateren die vallen onder toepassing van het Verdrag van Oslo.

4. Beleidsprioriteiten en knelpunten inzake baggerwerken

Zoals blijkt uit punt 1 inzake de baggerwerken uitgevoerd door België in de Noordzee wordt voor de Belgische kust en in de havens intensief gebaggerd. Deze baggerwerkzaamheden zijn noodzakelijk teneinde de toegang tot de Vlaamse havens te verzekeren. Deze activiteiten

¹⁴¹⁰ Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, B.S., 15 augustus 1980, gewijzigd door de Wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, B.S., 13 augustus 1988 en door de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, B.S., 20 juli 1993.

¹⁴¹¹ Samenwerkingsakkoord van 12 juni 1990 tussen de Belgische staat en het Vlaamse Gewest ter vrijwaring van de Noordzee van nadelige milieu-effecten ingevolge baggerspecieoplossingen in de wateren die vallen onder de toepassing van de Conventie van Oslo, B.S., 22 augustus 1990.

zullen in de toekomst dus ook nodig worden geacht. De baggeractiviteiten zullen zelfs nog toenemen ondermeer als gevolg van het verdiepen van de Westerschelde (door de verdieping zelf en door de jaarlijkse onderhoudsbaggerwerken).

De werken worden uitgevoerd door privé-ondernemingen, die in opdracht werken van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Naast de baggeractiviteiten in België voeren deze firma's ook wereldwijd baggerwerken uit. Voor de baggerwerkzaamheden in de toegangsgoulen tot de havens en in de Schelde werd door de betrokken firma's een tijdelijke vereniging opgericht (Tijdelijke Vereniging Zeeschelde, bestaande uit de firma's Dredging International N.V., Ondernemingen Jan De Nul N.V. en Baggerwerken Decloedt & Zoon N.V.).

Bevoegdheden

De bevoegdheden over de baggerwerkzaamheden zijn verdeeld tussen het regionaal en het federaal niveau. Het Vlaamse Ministerie is bevoegd voor de baggerwerken (geven van opdrachten voor baggeren). Het storten van de baggerspecie is een bevoegdheid voor het federale Ministerie van leefmilieu. Deze is bevoegd voor het afleveren van de vergunningen voor het storten van de baggerspecie en voor het onderzoek naar de impact van de baggerwerken en van het storten van de baggerspecie op het ecosysteem. Voor het storten van baggerspecie dienen internationale richtlijnen gevolgd te worden, die werden opgesteld in het kader van het Verdrag van Oslo. Teneinde deze te kunnen opvolgen, werd in 1990 een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Vlaamse en federale overheid.

Kosten

De kosten van de baggerwerken zijn ten laste van de Vlaamse overheid. Uit een antwoord op een parlementaire vraag blijkt dat de kosten voor de baggerwerken in de voorhaven van Zeebrugge, het Pas van 't Zand, het centraal deel nieuwe buitenhaven, Scheur Oost, Scheur West en de Schelde (totale gebaggerde hoeveelheid 18 miljoen m³) jaarlijks meer dan 1,4 miljard BEF bedragen¹⁴¹².

Volgende tabel geeft een gedetailleerd overzicht van de hoeveelheden en kostprijs voor deze baggerplaatsen voor het werkingsjaar 1993-94.

¹⁴¹² Vr. en Antw. VI. Raad, 1994, 10 oktober 1994 (21), 1192-1193 (Vr. nr. 225 VAN DIENDEREN).

Tabel 28: Kostprijs baggerwerken (bron: Vr. en Antw. VI. Raad, 1994, 10 oktober 1994 (21), 1192-1193 (Vr. nr. 225 VAN DIENDEREN).

plaats	hoeveelheden (in m ³)	kostprijs
voorhaven Zeebrugge	2.499.121	271.376.730
Pas van 't Zand	3.080.849	199.962.431
centraal deel nieuwe buitenhaven	7.449.177	658.248.001
Scheur Oost	2.028.213	142.998.178
Scheur West	3.111.288	155.568.067
Schelde	10.381.264	1.578.424.868
Totaal	18.168.648	1.428.153.407

Als gevolg van een overeenkomst tussen de Vlaamse Regering en de baggerfirma NV Baggerwerken Decloedt en Zoon, waardoor de bestaande contracten voor baggerwerken tot één geheel werden geïntegreerd, wordt een besparing verwacht van vermoedelijk 808.000.000 (excl. BTW) voor de periode 1 april 1994 tot 31 maart 2004.

Een verhoging van de efficiëntie van de baggerwerken moet eveneens aanleiding geven tot het verminderen van de kostprijs. Hiertoe werd een project uitgevoerd in de periode 1984-'88 in samenwerking tussen de administratie van de Vlaamse Gemeenschap en de baggerfirma's ("Optimalisatie van de aanleg en het onderhoud der vaarwegen en toegangseuulen in de Noordzee en aanverwante werken voor de Belgische zeehavens"). De resultaten van het project hebben geleid tot het verbeteren van de efficiëntie van de baggerwerken door:

- het toepassen van het concept van de "nautische bodem" in slibgebieden waarbij als vaargeuldiepte niet de top van het slib genomen wordt, maar het niveau met densiteit 1.15;
- de verbetering van de uitrusting van de baggerschepen, samen met een modernisering van de middelen om het verloop van de baggerwerken te controleren.

De vermindering van de baggeractiviteiten als gevolg van deze maatregelen wordt geraamd op ongeveer 30%. Dit betekent een jaarlijks bespaard bedrag van 600 miljoen frank¹⁴¹³.

In de toekomst zullen de kosten voor baggerwerkzaamheden verder toenemen. Zo zal de verdieping van de Westerschelde en de onderhoudsbaggerwerken in de Schelde een zware bijkomende kost betekenen, zowel voor de investering als voor de onderhoudsbaggerwerken. De huidige kostprijs voor de baggerwerken in de Westerschelde en de Beneden-Zeeschelde bedraagt momenteel reeds 1,4 à 1,6 miljard BEF per jaar¹⁴¹⁴. Voor de investering van de

¹⁴¹³ Ibid., 1194.

¹⁴¹⁴ In deze kosten zijn alle werkzaamheden begrepen die op het onderhoud van de gegarandeerde diepte en de verdieping van de Westerschelde rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben (ondermeer het eventuele opspuiten ten behoeve van havenstructuur en/of industrie, het aanleggen van persdijken en -leidingen, enz.). Zie:

verdieping zelf gaat een bedrag gepaard van 8 tot 9 miljard BEF, waarvan 6 miljard door België te betalen¹⁴¹⁵. Zo wordt voor 1996 op de begroting van de Vlaamse regering reeds 2,7 miljard voorbehouden voor de verdiepingswerken in de Westerschelde¹⁴¹⁶. De kosten voor onderhoudsbaggerwerken zullen oplopen van 2 tot 2,1 miljard per jaar¹⁴¹⁷.

Om de kosten van de baggerwerken in de Westerschelde te beperken, zal verder onderzoek vereist zijn. Zo moet ondermeer onderzoek gebeuren naar de impact van het vergroten van de komberging in de Westerschelde. Dit heeft mogelijk een vermindering van de baggeractiviteiten tot gevolg.

Ecologische impact van baggerwerkzaamheden

Hierbij moeten twee zaken worden onderscheiden. De impact van de baggerwerken op het ecosysteem kan tweevoudig zijn:

- de verstoring van het milieu door het weghalen van zand of slib op een plaats en het toevoegen ervan op een andere plaats;
- de verontreiniging van de Noordzee als gevolg van het storten van verontreinigd slib.

De baggerwerken zelf kunnen een bron van verstoring vormen door bijvoorbeeld het omwoelen van de bodem of door de vertroebeling van het water, veroorzaakt door het slepen van de zuigkoppen in het sediment of veroorzaakt door overvloed. Tijdens het baggeren wordt het overvloedwater over het dek of via overvloedkokers in de zijwand of de bodem van het schip afgevoerd. Het overvloedwater vormt een belangrijke bron van turbiditeit.

Inzake het verminderen van de ecologische impact van de baggerwerken werd een verbetering bekomen door de optimalisatie van de baggerwerken (zie boven) waardoor de te baggeren hoeveelheid is verminderd en voorts door de uitrusting van de baggerschepen met een aantal milieuvriendelijke technische uitrustingen, zoals anti-turbiditeitsovervloedkokers. In opdracht van de administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap werd door de baggerfirma's ondermeer een nieuwe stationaire zuiger ontwikkeld met een lage turbiditeit en een hoge dichtheid.

Het storten van baggerspecie kan worden verminderd door het hergebruik van de baggerspecie. De mogelijkheden tot hergebruik dienen verder onderzocht te worden. Het principe van hergebruik werd reeds verschillende malen toegepast: zo werd bijvoorbeeld zand uit de vaargeulen gebruikt voor opspuitingswerken in de haven van Zeebrugge en werd zand uit de vaargeul naar Oostende gebruikt voor het strandhervoeidingsproject in De Haan¹⁴¹⁸.

BELMANS, H., 'Verdiepings- en onderhoudsbaggerwerken in Wester- en Zeeschelde', Water, 1988, (184-194), 194. Zie ook: GEIREGAT, N., o.c., 48.

¹⁴¹⁵ GEIREGAT, N., o.c., 60.

¹⁴¹⁶ De Lloyd, 28 september 1995.

¹⁴¹⁷ GEIREGAT, N., o.c., 60.

¹⁴¹⁸ Vr. en Antw. VI. Raad, 1994, 10 oktober 1994 (21), 1195 (Vr. nr. 225 VAN DIENDEREN).

Voor het onderzoek naar de impact van de baggerwerken kan worden verwezen naar het Rapport "Ecologische impact van baggerspecieoplossingen voor de Belgische kust" van 1993. Deze studie werd uitgevoerd door het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu - Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee en het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen¹⁴¹⁹. Uit het rapport bleek dat het in de huidige stand van het onderzoek niet mogelijk was de mogelijke impact van baggerspecieoplossingen op het milieu voor de Belgische kust op nauwkeurige wijze in te schatten¹⁴²⁰. Voorts kan worden verwezen naar de proceedings van een studiedag in 1994 die werd gehouden inzake de invloed van baggerspecieoplossingen op het leefmilieu in de zuidelijke Noordzee¹⁴²¹.

In uitvoering van het programma voor onderzoek en monitoring die in het rapport van BMM werd gedefinieerd, werden een aantal onderzoeksprogramma's opgestart. Zo wordt de impact van de baggerwerken op het ecosysteem systematisch onderzocht en opgevolgd door het Rijksstation voor Zeevisserij te Oostende, waarbij de baggersites en de loswallen biologisch worden opgevolgd. In een recente studie van het Rijksstation voor Zeevisserij werden de effecten van de lossingen van de baggerspecie onderzocht, waarbij de impact werd onderzocht op abiotische parameters in de waterkolom (saliniteit, pH, opgeloste zuurstof, materie in suspensie, turbiditeit), sedimentanalyse, vis en epibenthos, macrobenthos, visziekten en zware metalen in epibenthos. Hiervoor werden zes loswallen bemonsterd en acht referentiezones. Verschillen deden zich voor tussen de loswallen en de referentiezones inzake sediment en zware metalen in epibenthos. Wel moet daarbij worden vermeld dat er een algemeen dalende tendens was van bepaalde zware metalen (kwik, cadmium, chroom en lood) in de meeste organismen van de gehele bestudeerde zone. Voor abiotische parameters, vis en epibenthos, macrobenthos en visziekten werden geen duidelijke verschillen waargenomen tussen de loswallen en de referentiezones¹⁴²².

Tot dusver werd enkel onderzoek uitgevoerd naar de effecten van de gestorte baggerspecie op het mariene milieu. Onderzoek naar de baggerspecie zelf en de mate van verontreiniging van de specie is er tot dusver nog niet gebeurd.

Alternatieve oplossingen voor de behandeling en berging van baggerspecie

Bepaalde plaatsen zoals bijvoorbeeld de oude vissershaven in Zeebrugge worden momenteel niet gebaggerd. Er wordt gezocht naar alternatieve oplossingen voor het bergen en de behan-

¹⁴¹⁹ Ecologische impact van baggerspecieoplossingen voor de Belgische kust, eindrapport, 101p.

¹⁴²⁰ Ibid., 82.

¹⁴²¹ Involed van baggerspecieoplossingen op het leefmilieu in de zuidelijke Noordzee, Proceedings studiedag 2 maart 1994, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Administratie - Departement Leefmilieu en Infrastructuur - Waterwegen en Zeewezen en Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu - BMM, Brussel, 1995.

¹⁴²² VYNCKE, W., *et al.*, Biologische monitoring van de lossingen van gebaggerd materiaal voor de Belgische kust (1992-1994), Rapport BAG/2, Oostende, Rijksstation voor Zeevisserij, juni 1995, 76 p.

deling van de verontreinigde specie¹⁴²³.

Beperken van baggeractiviteiten in een natuurreservaat

Indien een marien beschermd gebied in zee wordt ingesteld bijvoorbeeld onder de vorm van een natuurreservaat of een marien reservaat, dan dient de vraag gesteld te worden in hoeverre de baggeractiviteiten kunnen blijven doorgaan in dat gebied. Concreet wordt het gebied van de Vlaamse Kustbanken als voorbeeld genomen. De baggeractiviteiten zijn in dit gebied zeer minimaal en zijn beperkt tot de haven van Nieuwpoort. De geulen tussen de banken zelf worden niet gebaggerd. Het instellen van een reservaat ter hoogte van de banken heeft dus geen impact op de baggeractiviteiten. Niettemin lijkt het aangewezen dat bij het instellen van een reservaat zowel de opdrachtgever, zijnde het Ministerie van Openbare Werken van de Vlaamse Gemeenschap en de baggerfirma's zelf worden betrokken bij het instellen van een reservaat. Indien dit nodig zou zijn, kunnen de baggeractiviteiten worden geregeld in functie van de bescherming van het reservaat (bijvoorbeeld door het reguleren van het tijdstip van de baggeractiviteiten).

5. Beleidsopties en -voorstellen inzake baggerwerken

Als gevolg van het samenwerkingsakkoord tussen de federale en Vlaamse overheid zijn mogelijke bevoegdheidsknelpunten inzake baggeren en het storten van baggerspecie in zee vermeden.

De kostprijs voor de baggerwerken is hoog en zal normaal gezien als gevolg van ondermeer de verdieping van de Westerschelde nog verder toenemen. Er zijn wel reeds inspanningen gedaan om de kostprijs van de baggerwerken te verminderen door het uitvoeren van projecten inzake de verhoging van efficiëntie van de baggerwerken.

De milieueffecten van de baggerwerken op het milieu kunnen tweevoudig zijn, met name de impact van de werken door verstoring en de verontreiniging als gevolg van het storten van

¹⁴²³ In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de activiteiten van het bedrijf SILT N.V. SILT N.V. werd opgericht door Dredging International in samenwerking met de Vlaamse Milieuholding (50%/50%). Het bedrijf maakt als onafhankelijke entiteit deel uit van de DEME Holding (Dredging, Environmental and Marine Engineering), waarin ondermeer de bedrijven Dredging International en Baggerwerken Decloedt terug te vinden zijn. Het bedrijf werd opgericht met het oog op het uitwerken en ontwikkelen van oplossingen voor de problematiek van het verontreinigd baggerslib. Hiertoe behoren methoden zoals de bacteriologische reiniging van het slib, berging in klei- en zandputten en recyclage van slib. Zo wordt ondermeer concreet naar oplossingen gezocht voor de oude vissershaven in Zeebrugge. Dit gebeurt in samenwerking met het Bestuur van de Waterwegen. Zo werd in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (Dienst der Kusthavens) aan de firma SILT een opdracht gegeven inzake het vooronderzoek naar de mogelijke behandeling op microbiologische wijze van slib afkomstig van de oude vissershaven te Zeebrugge. Voorts wordt gezocht naar mogelijkheden voor de berging van verontreinigd slib: zo wordt ondermeer de kleiput in Kortemark als erkend Klasse I deponie voor baggerslib onderzocht. Een ander pilootproject is het cellenproject in de Schelde: daarbij wordt de mogelijkheid onderzocht om verontreinigd baggerslib onder water (meerbepaald in het Doeldok) te bergen. Naast het verontreinigd baggerslib is het echter ook aangewezen om niet verontreinigde baggerspecie niet te storten maar te recycleren. Zo werd door de firma Silt in samenwerking met de Universiteit Gent teelaarde ontwikkeld uit slibgronden (Terrasilt): deze teelaarde ontstaat door de bewerking van niet verontreinigde maar grondmechanisch instabiele grond. Deze teelaarde werd bijvoorbeeld gebruikt voor de eindafwerking van de stortplaats Ter Maele in Brugge en voor de eindafwerking na de sanering van de vroegere stortplaats Coppens te Maldegem.

verontreinigd slib. De milieueffecten van de baggerwerken worden wetenschappelijk opgevolgd en er konden tot dusver wetenschappelijk weinig gevolgen worden vastgesteld. Een blijvende monitoring is echter vereist teneinde de lange termijn effecten verder te kunnen onderzoeken. Voorts is onderzoek naar de verontreinigingsgraad van de baggerspecie vereist.

Om de impact van de baggerwerken op het milieu te verminderen werden reeds milieuvriendelijke baggertechnieken ontwikkeld. Ook voor het storten van baggerspecie worden alternatieven ontwikkeld. Voor zwaar verontreinigd slib wordt geen vergunning voor het storten in zee verleend. Het onderzoek naar oplossingen voor het bergen en behandelen van dit slib is reeds aangevat en dient verder gezet te worden. Hierbij dient opgemerkt te worden dat verontreiniging door baggerspecie geen oorzaak heeft bij de baggeractiviteiten zelf. Het slib is verontreinigd als gevolg van verontreiniging door andere sectoren (industrie, landbouw, huishoudens) waardoor verontreinigende stoffen in het water zich in het slib vastzetten. Een doorgedreven waterzuivering zal het probleem van de verontreinigde baggerspecie in de toekomst kunnen verhelpen. Voor de aanwezige verontreinigde specie zal echter naar een oplossing dienen gezocht te worden.

Het eventueel inrichten van een natuurreservaat aan de Belgische kust, zoals bijvoorbeeld het gebied van de Vlaamse Banken, heeft weinig impact op de baggerwerkzaamheden. In het gebied van de Vlaamse Banken wordt weinig of niet gebaggerd. Er kunnen eventueel voorwaarden worden opgelegd bijvoorbeeld inzake het tijdstip van de baggerwerkzaamheden. Deze voorwaarden kunnen worden geïncorporeerd binnen de opdrachten die worden gegeven door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap of nog binnen de vergunningen die worden afgeleverd voor het storten van baggerspecie in zee door het federale Ministerie van Leefmilieu. Deze bevoegdheidsverdeling toont ook ten aanzien van de baggerwerken aan dat bij het nemen van beschermingsmaatregelen in zee, door bijvoorbeeld het inrichten van een marien reservaat (bevoegdheid van de federale overheid) overleg of samenwerking met de Vlaamse overheid genoodzaakt is, aangezien deze laatste bevoegd is voor de opdrachten inzake baggerwerken.

De impact van de verdieping van de Westerschelde en de onderhoudsbaggerwerken dienen nog verder onderzocht te worden. Als gevolg van de waterverdragen tussen België en Nederland wordt een deel van de investeringen voor het verdiepingsprogramma van de Westerschelde besteed aan natuurbehoud. Baggeractiviteiten kunnen eventueel worden gebruikt bij projecten inzake natuurontwikkeling, zoals het verhogen van de komberging. Door het creëren van grotere overstromingsgebieden kan de efficiëntie van de baggerwerken tevens worden vergroot waardoor minder baggeractiviteiten nodig zullen zijn. Deze mogelijkheid dient verder te worden onderzocht.

DEEL II: DIVERSE GEBRUIKSFUNCTIES EN FACETTEN VAN DE NOORDZEE EN KUSTZONE: INTERNATIONAAL EN NATIONAAL BELEID

HOOFDSTUK 5. SCHEEPVAART

1. Scheepvaart van en naar de Belgische havens en de Belgische koopvaardijvloot

De Noordzee is één van de drukst bevaren zeeën ter wereld met ongeveer 420.000 scheepvaartbewegingen per jaar (visserij en marineschepen niet meegerekend). Vooral in het verkeersscheidingsstelsel van de Straat van Dover is er een intens scheepvaartverkeer (ongeveer 150 schepen per dag in elke richting en een gemiddelde van 300 ferry-overvaarten per dag). Ook de toegangsroutes naar de havens van Rotterdam/Europoort en Zeebrugge/Vlissingen/Antwerpen kennen een intens scheepvaartverkeer via de verkeersscheidingsstelsels. Langs de Belgische kust is er een intens verkeer van ferry's¹⁴²⁴.

Hierna wordt kort een overzicht gegeven van de scheepvaarttrafiek van en naar de Vlaamse havens en de Belgische koopvaardijvloot teneinde het belang van de havens en de scheepvaarttraffieken van en naar de havens te kunnen aantonen.

De internationale en nationale reglementering inzake de scheepvaart die van belang is in het kader van dit onderzoek (zoals regelgeving inzake verontreiniging door scheepvaart of inzake veiligheid) komt aan bod in hoofdstuk 7 inzake verontreiniging.

1.1. Scheepvaarttrafiek van en naar de Vlaamse havens

Bij het scheepvaartverkeer wordt enkel de trafiek naar de vier belangrijkste havens (Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende) bedoeld, tenzij anders wordt vermeld.

Het scheepvaartverkeer naar de Vlaamse havens (Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende) bedroeg in 1992 in het totaal 35.672 binnengekomen zeeschepen (met een totale brutotonnage van 269.153.000 BRT). Het grootste aantal schepen gaat naar de haven van Antwerpen, gevolgd door Zeebrugge, Oostende en Gent.

Volgende tabellen geven een overzicht van het aantal binnengekomen zeeschepen in de vier Vlaamse havens en van de bruto tonnage van de aangekomen zeeschepen.

¹⁴²⁴ NORTH SEA TASK FORCE, North Sea Quality Status Report 1993, 16-17 en NORTH SEA TASK FORCE, North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 3.

Tabel 29: Aantal binnengekomen zeeschepen (Bron: CLERINX, H., MERCKX, J.P. en SCHURMANS, I. (red.), *Vlaamse Havencommissie. Jaarverslag 1993*, Brugge, E. Hurtecant (verantw. uitg.), 1994, 129 (voortaan afgekort als *Vlaamse Havencommissie, Jaarverslag 1993*)).

Jaar	Antwerpen	Gent	Zeebrugge	Oostende	Totaal
1980	17.151	3.260	9.550	6.797	36.758
1985	16.420	4.739	9.956	5.936	37.051
1990	16.764	3.694	11.321	4.899	36.678
1991	16.858	3.617	11.229	5.180	36.884
1992	16.620	3.429	10.457	5.166	35.672
1993	15.687	3.034	10.694	5.043	34.458

Tabel 30: Bruto tonnage van de aangekomen zeeschepen (in 1000 BRT/BT) (Bron: *Vlaamse Havencommissie, Jaarverslag 1993*, 129).

Jaar	Antwerpen	Gent	Zeebrugge	Oostende	Totaal
1980	102.696	15.701	48.212	25.894	192.503
1985	119.631	22.747	42.311	22.197	206.886
1990	140.831	23.879	66.766	16.957	248.432
1991	148.794	24.234	66.466	17.779	257.274
1992	155.508	22.596	72.246	18.803	269.153
1993	149.308	21.065	71.911	24.551	266.835

Uit deze tabellen blijkt dat er globaal een afname is van het aantal toegekomen zeeschepen, maar dat er een stijging is van het totale bruto tonnage. Dit wijst op een toename van de gemiddelde scheepsgrootte.

Inzake activiteiten in de havens (**ladingen en lossingen**) kende de haven van Antwerpen in 1992 een stijging van 2,3% (tot 103,6 miljoen ton). De stijging is te wijten aan de groei in de trafiek van de massagoederen. In 1993 was er een daling van 1,7% (tot iets minder dan 102 miljoen ton). Dit verlies was te wijten aan een afname van de trafiek in droge massagoederen en ro/ro-trafiek.

In de haven van Gent is er in 1992 een trafiekafname van meer dan 10% (tot 22,8 miljoen ton). In 1993 is deze trafiek verder gedaald tot 22.033.888 ton¹⁴²⁵ (daling van 3,4%). Ook hier was het verlies te wijten aan de daling van de trafiek in droge massagoederen. In de haven van Zeebrugge was er in 1992 een stijging van 8,4% (tot 33,4 miljoen ton). Het aantal passagiers (aankomst en vertrek) uit de haven van Zeebrugge is gedaald met 31% (tot 1,16 miljoen passagiers). In 1993 was er daling met 6% van het goederenvervoer (tot 31,4 miljoen ton), evenals te wijten aan een verlies aan trafiek in droge massagoederen. Ook het aantal vervoerde passagiers nam af (tot 1,08 miljoen passagiers). De trafiek in de Oostendse haven nam in 1992 toe met 9%. Voor de Oostendse haven moet een onderscheid worden gemaakt tussen de

¹⁴²⁵ De cijfers van 1993 zijn afkomstig van: Haven van Gent, Statistische tabellen: maritiem goederenverkeer, Havenbedrijf Stad Gent, 1993.

handelshaven (haven zonder de RMT) en de trafiek van de RMT. In de handelshaven was er in 1992 een toename van de trafiek met 12,8% (tot 3 miljoen ton). De RMT- trafiek nam in 1992 toe tot 1,9 miljoen ton¹⁴²⁶. Het aantal passagiers dat werd verscheept in de Oostendse haven nam in 1992 toe tot bijna 2,2 miljoen passagiers¹⁴²⁷. In 1993 was er opnieuw een toename in de haven van Oostende (handelshaven en RMT-trafiek) tot ongeveer 5,1 miljoen ton. In de handelshaven steeg de trafiek tot 3,4 miljoen ton, vooral te wijten aan een toename in het ro/ro- vervoer. De RMT-trafiek nam in 1993 echter af met 12% (tot 1,68 miljoen ton). Ook de passagierstrafiek daalde met bijna 14% (1,88 miljoen).

Tabel 31: Lossingen en ladingen (in 1000 ton) (Bron: Vlaamse Havencommissie, *Jaarverslag 1993*, 102).

Jaar	Antwerpen	Gent	Zeebrugge	Oostende ¹⁴²⁸	Totaal
1980	81.935	18.424	14.189	3.759	118.308
1985	86.246	26.673	14.166	4.513	131.598
1990	102.009	24.439	30.349	4.552	161.349
1991	101.346	25.455	30.853	4.506	162.159
1992	103.628	22.818	33.441	4.923	164.810
1993	101.856	22.034	31.437	5.090	160.417

Volgende tabel geeft een meer gedetailleerd overzicht van het aantal binnengekomen en vertrokken zeeschepen en de aantallen geladen en geloste goederen en ingescheepte en ontscheepte passagiers voor de jaren 1990 en 1991 in alle Belgische havens.

Tabel 32: aantal binnengekomen en vertrokken zeeschepen en de aantallen geladen en geloste goederen en ingescheepte en ontscheepte passagiers (Bron: DANEELS, J. (red.), *Benelux Zeevaartstatistieken 1991*, Brussel, B.M.J. Hennekam (verantw. uitg.), 14. (Voortaan afgekort als *Benelux zeevaartstatistieken 1991*)).

	1990	1991
binnengekomen zeeschepen		
aantal	37.057	36.681
aantal geloste schepen	28.471	28.513
goederen (in 1000 ton)	104.058	104.034
ontscheepte passagiers (x 1000)	1.834	1.637
vertrokken zeeschepen		
aantal	37.251	36.869
aantal geladen schepen	25.607	24.847
goederen (in 1000 ton)	55.109	52.532
ingescheepte passagiers (x 1000)	1.778	1.666

¹⁴²⁶ Deze gegevens steunen op het omrekenen van het aantal vrachtwagens en personenwagens naar tonnen (1 ton voor een personenwagen en 17 ton voor een vrachtwagen).

¹⁴²⁷ Vlaamse Havencommissie, *Jaarverslag 1992*, 110-111.

¹⁴²⁸ Zowel de trafiek van de handelshaven als van de RMT is in de cijfers inbegrepen.

Welke scheepstypes de vier belangrijkste havens aandoen, blijkt uit volgende tabel. De cijfers tussen haakjes geven de brutotonnage aan.

Tabel 33: binnengekomen zeeschepen volgens scheepstype (+ BRT x 1000) (Bron: Benelux Zeevaartstatistieken 1991, 29).

	Antwerpen	Gent	Zeebrugge	Oostende	Totaal
1. passagiersschepen	2 (12)		5 (75)	1.126 (352)	1.133 (439)
2. vracht-passagiersschepen	3 (29)		4.025 (23.304)	2.086 (12.687)	6.114 (36.020)
- passagiers/ro-ro	2 (15)		4.024 (23.275)	2.086 (12.687)	6.112 (35.977)
- overige	1 (13)		1 (29)		2 (42)
3. vrachtschepen	15.882 (144.825)	3.684 (24.405)	6.493 (42.463)	1.598 (2.552)	27.657 (214.245)
- tankschepen	2.642 (20.970)	444 (1.954)	981 (5.608)	311 (293)	4.378 (28.825)
- combinatieschepen	9 (348)	1 (43)	4 (267)		14 (658)
- massagoedschepen	601 (19.738)	323 (10.074)	71 (3.543)	5 (4)	1.000 (33.359)
- container	1.918 (33.485)	3 (2)	615 (6.749)		2.536 (40.236)
- ro-ro	1.256 (19.130)	78 (2.056)	3.204 (20.639)	673 (1.480)	5.211 (43.305)
- container/ro-ro	83 (2.270)	186 (3.027)	20 (105)		289 (5.402)
- lichtermoederschepen	9 (202)				9 (202)
- overige schepen	9.364 (48.683)	2.649 (7.249)	1.597 (5.549)	609 (774)	14.219 (62.255)
4. niet gespecificeerde schepen	64 (162)	5 (11)	223 (744)	20 (19)	312 (936)
Totaal per haven	15.951 (145.028)	3.689 (24.416)	10.746 (66.586)	4.830 (15.609)	35.216 (251.639)

Naargelang de verschijningsvorm van de goederen, kunnen volgende categorieën worden onderscheiden: vloeibare bulkclading, droge bulkclading en containers. Volgende tabel geeft een overzicht van de geloste en geladen goederen in hun verschillende verschijningsvorm in 1991.

Tabel 34: geloste en geladen goederen in hun verschillende verschijningsvorm in 1991 (in 1000 ton) (Bron: *Benelux Zeevaartstatistieken 1991*, 35).

haven	vloeibare bulkclading			droge bulkclading	containers	overige	totaal
	totaal	b., ruwe petroleum	bv. petroleum producten				
Antwerpen	25.067	6.449	13.356	29.437	16.100	25.036	95.640
Gent	2.115	212	1.153	20.009	22	3.693	25.839
Zeebrugge	4.333		4.236	9.491	2.341	12.301	28.466
Oostende	407		252	929		3.071	4.408

Uit de indeling van de trafiek naar de verschillende goederensoorten blijkt dat in de haven van Antwerpen in 1992 de trafiek bestond uit 45,3 miljoen ton stukgoedbehandeling (waarvan 26 miljoen ton in de categorie overig stukgoed, daarin begrepen het containervervoer en 9,3 miljoen ton ijzer en staal). De massagoedbehandeling bedroeg 58,3 miljoen ton (waarvan 17,7 miljoen ton aardolie-derivaten en bijna 10,6 miljoen ton ertsen). In 1993 was er een toename van de stukgoedbehandeling (46,8 miljoen ton), waarin 23,8 miljoen ton overig stukgoed en 11,7 miljoen ton ijzer en staal). De massagoedbehandeling daalde naar 55 miljoen ton). In de haven van Gent werden in 1992 ongeveer 4,6 miljoen ton vaste minerale brandstoffen verhandeld (steenkool en cokes), 4,3 miljoen ertsen, 3,9 miljoen ton voedingsproducten en veevoeders, en 2,8 miljoen ton aardolie en afgeleide producten. In 1993 werden er meest ertsen verhandeld (4,76 miljoen ton), en vervolgens voedingsproducten en veevoeders ((3,87 miljoen ton), vaste minerale brandstoffen (3,76 miljoen ton) en petroleum en petroleumproducten (2,9 miljoen ton)¹⁴²⁹. In de haven van Zeebrugge ging het grootste gedeelte van de trafiek in 1992 naar de categorie overige goederen (met inbegrip van containers) voor een totaal van 19,2 miljoen ton. Andere belangrijke categorieën zijn vaste minerale brandstoffen (4,6 miljoen), aardolie en afgeleide producten (3,6 miljoen) en ertsen (2,8 miljoen). In 1993 steeg de categorie overige goederen naar 19,63 miljoen ton. De categorie vaste minerale brandstoffen daalde tot 3,60 miljoen ton. Andere belangrijke groepen waren aardolie en producten (3,68 miljoen ton) en ruwe mineralen en bouwmaterialen (1,64 miljoen ton). De categorie van de ertsen daalde tot 1,33 miljoen ton. In de handelshaven van Oostende ging het grootste gedeelte naar vervoermateriaal en stukgoed (1,7 miljoen ton)¹⁴³⁰. In 1993 steeg de categorie overige goederen tot 2,01 miljoen ton.

Inzake **bestemming en oorsprong van de trafiek** zijn de goederen in Antwerpen voor het grootste deel afkomstig van Europa (36%), gevolgd door Noord-Amerika (16%), Afrika (14%) en Zuid-Amerika (9%). De bestemmingen van de goederen zijn Europa (33%), Azië (24%), Noord-Amerika (14%) en Afrika (14%). In de haven van Gent is de trafiek voor 29% afkomstig uit Europa, 26% uit Noord-Amerika en 25% uit Zuid- en Midden-Amerika en 10% uit Afrika. De belangrijkste bestemming van de geladen goederen in Gent is Europa (76%). 13% van de trafiek heeft Azië als bestemming. Voor de haven van Zeebrugge zijn de goederen hoofdzakelijk afkomstig uit Europa (39%), Afrika (21%), Noord-Amerika (15%) en Zuid- en

¹⁴²⁹ Haven Van Gent, Statistische tabellen: maritiem goederenverkeer, 1993, 2-4.

¹⁴³⁰ Voor gedetailleerde tabellen hierover zie: Vlaamse Havencommissie, *Jaarverslag 1992*, 115-119.

Midden-Amerika (14%). 82% van de goederen die worden ingeladen in de haven van Zeebrugge zijn bestemd voor Europa. Noord-Amerika is goed voor 8%. In de haven van Oostende komt 61% van de trafiek uit Europa en heeft de volledige trafiek Europa als bestemming¹⁴³¹.

Tabel 35: Trafiek naar oorsprong van de goederen voor 1993 (bron: Vlaamse Havencommissie, *Jaarverslag 1993*, 125).

Herkomst	Antwerpen	Gent	Zeebrugge	Oostende
Europa	37	26	46	61
N. Amerika	14	25	11	0
Z. Amerika	9	28	5	0
Oceanië	3	2	5	0
Azië	4	9	1	0
Afrika	14	10	24	0
Andere	19	0	8	0

Tabel 36: Trafiek naar bestemming van de goederen (Bron: Vlaamse Havencommissie, *Jaarverslag 1993*, 126).

Bestemming	Antwerpen	Gent	Zeebrugge	Oostende
Europa	34	66	83	100
N.Amerika	14	13	8	0
Z. Amerika	5	2	0	0
Oceanië	1	0	1	0
Azië	23	8	2	0
Afrika	14	11	2	0
Andere	9	0	4	0

Inzake het **economisch belang van de havens** kunnen volgende cijfers als illustratie gelden¹⁴³².

De haven van Antwerpen creeert jaarlijks een toegevoegde waarde van 187,9 miljard frank. De haven stond in voor 3,2% van het BNP (Bruto Binnenlands Product). De haven leverde aldus aan de schatkist een bijdrage van 99 miljard frank onder de vorm van belastingen, sociale bijdragen, enzovoort. De tewerkstelling in de haven bedroeg 66.000 personen. De investeringen bedroegen meer dan 100 miljard frank, waarvan 96,8% in de privé-sector¹⁴³³.

De haven van Gent creeerde in 1990 een toegevoegde waarde van 82,5 miljard frank (1,3% van het BNP) en in 1991 78,2 miljard frank (1,2% van het BNP). In 1992 daalde de toegevoegde waarde met 5% tot 74,4 miljard frank. De bijdrage aan de schatkist bedroeg in 1990 bijna 40

¹⁴³¹ Vlaamse Havencommissie, *Jaarverslag 1992*, 110-111 en 138-139.

¹⁴³² POLICY RESEARCH CORPORATION N.V., *Het economisch belang van de Vlaamse Havensektor*. Studie in opdracht van het Vlaamse Gewest, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Antwerpen, 1992, 32p.

¹⁴³³ ALGEMENE DIRECTIE HAVENBEDRIJF ANTWERPEN, *Jaarboek 1992*, Havenbedrijf Antwerpen, 22.

miljard frank (1,4% van de totale fiscale en parafiscale ontvangsten van de overheid in 1990). In 1991 was dit ongeveer 43 miljard frank (1,38%) en in 1992 kwam daar 0,8 miljard frank bij. De werkgelegenheid in de Genste haven bedraagt in 1991 ongeveer 27.000 personen en in 1992 26.759 personen. In 1990 werd voor een bedrag van 21,1 miljard frank geïnvesteerd in het Genste havengebied (door privé en publieke sector). In 1991 werd voor 19,4 miljard frank geïnvesteerd en in 1992 werd voor 13,8 miljard frank geïnvesteerd in het havengebied (daling met 29% t.o.v. 1991)¹⁴³⁴.

1.2. Belgische koopvaardij

Het grootste gedeelte van de Belgische koopvaardijvloot vaart onder Luxemburgse vlag¹⁴³⁵. In 1992 bestond de Belgisch/Luxemburgse koopvaardijvloot uit 68 schepen met een totaal van 1.626.158 BT en 2.668.452 ton draagvermogen¹⁴³⁶. Hiervan varen 16 schepen onder Belgische vlag (met een totaal van 62.108 BT en 65.777 ton draagvermogen). De overige 52 schepen varen onder Luxemburgse vlag (met een totaal van 1.564.050 BT en 2.602.675 ton draagvermogen). In 1993 bestond de vloot uit 61 schepen met een totaal van 1.454.993 BT en 2.347.689 ton draagvermogen. Daarvan waren er 13 schepen onder Belgische vlag (16.387 BT en 17.343 ton draagvermogen) en 48 onder Luxemburgse vlag (1.438.606 BT en 2.330.346 ton draagvermogen)¹⁴³⁷.

De recordhoogte van de Belgische koopvaardijvloot was in 1986 met een totaal van 3.725.000 dwt. In 1991 werd meer dan 70 % van de Belgische vloot geregistreerd onder de Luxemburgse vlag (2.638.640 dwt). De Belgische vloot bestond in 1991 uit 18.882 dwt. De bedoeling van de omvlagging naar het Luxemburgs register is om door fiskale stimuli en een lagere exploitatiekost de vloot meer competitief te maken¹⁴³⁸.

Inzake de tewerkstelling werden eind 1992 in totaal 968 arbeidsplaatsen voor zeelieden aangeboden, waarvan 864 onder Belgisch/Luxemburgse vlag, 92 onder vreemde vlag en 12 op

¹⁴³⁴ NATIONALE BANK VAN BELGIE, Het economisch belang van de Haven van Gent, Gent, 24 juni 1992, 27p; NATIONALE BANK VAN BELGIE, Het economisch belang van de Haven van Gent 1985 tot 1991, Gent, 25 mei 1993, 26p.; NATIONALE BANK VAN BELGIE, Het economisch belang van de Haven van Gent 1986 tot 1992, Gent, 6 mei 1994, 25 p.

¹⁴³⁵ Over de problematiek van de uitvlagging van Belgische schepen naar Luxemburg, zie: HAENTJENS, J., De uitvlagging van Belgische koopvaardij schepen naar Luxemburg, verhandeling voorgedragen tot het bekomen van de graad van licentiaat in de Haven- en Maritieme Wetenschappen (promotor; Prof. Dr. B. Dubois), Universiteit Gent, 1991-1992, 148p.

¹⁴³⁶ Ter vergelijking: In halfweg 1991 bedroeg de totale wereldvloot 641 miljoen dwt (OECD, Maritime Transport 1991, Paris, 1993, 13).

¹⁴³⁷ BELGISCHE REDERSVERENIGING, Jaarverslag 1993, Antwerpen, 12.

¹⁴³⁸ BELGISCHE REDERSVERENIGING, Jaarverslag 1992, Antwerpen, 35p.

fluvio-maritieme schepen. Het aantal actieve shoregangers¹⁴³⁹ bedraagt 88. In 1993 werden 882 arbeidsplaatsen aangeboden. Het aantal actieve shoregangers is teruggevallen op 76.

Het aantal ingeschreven zeelieden in de Pool der Zeelieden¹⁴⁴⁰ is teruggelopen van 3.204 in 1985 tot 2.138 in 1992. In 1993 bestond het Pool-bestand uit 1.985 zeelieden en 162 shoregangers.

Tabel 37: Pool-bestand van de zeelieden voor de periode 1985-1992 (Bron: Belgische Redersvereniging, *Jaarverslag 1992*, 11).

	1985	1990	1991	1992
Zeelieden	3.204	2.306	2.143	2.138
Shoregangers	277	199	179	169
Totaal	3.481	2.505	2.322	2.307

2. Knelpunten inzake scheepvaart

Hierbij worden enkel zeer algemeen de knelpunten inzake de scheepvaart geschetst¹⁴⁴¹. De knelpunten inzake scheepvaarttraffiek in relatie tot de bescherming van de Noordzee, komen aan bod in hoofdstuk 7.

De traditionele zeevarende landen worden de laatste decennia geconfronteerd met een steeds toenemende uitvlagging van hun schepen. Zo is het aandeel van de vloot van de landen van de Europese Unie in de totale wereldvloot teruggelopen van ongeveer 40% in 1960, tot 30% in 1980 en tot minder dan 14% in 1992.

Ook het aantal zeelieden in de Europese Unie is teruggelopen van bijna 242.000 zeelieden in 1980 tot bijna 122.000 in de jaren '90.

Volgens BLONK liggen de verklaringen voor deze achteruitgang bij volgende elementen:

- hoge salarissen bij zeelieden van de Europese Unie
- zware sociale bijdragen
- strenge bemanningsvoorschriften
- hogere veiligheidsstandaards dan onder de meeste derde-landenvlaggen
- niet aantrekkelijke belastingssystemen
- afkerig zijn van regeringen in veel EU-landen voor het verlenen van overheidssteun aan de

¹⁴³⁹ Een shoreganger is een persoon die door een contract van dienstverhuring rechtstreeks met de reder of zijn aangestelden verbonden is met het oog op het verrichten van arbeid aan boord, ongeacht of hij aangenomen werd om later, al dan niet aan de zeetocht deel te nemen. Het betreft werknemers die gedurende een verblijf van een zeeschip in een Belgische of vreemde haven, de bemanning vervangen of bijstaan in hun taken, wacht lopen in verband met de veiligheid van het schip, het verhalen (het schip naar een andere ligplaats brengen in de haven), werken uitvoeren van herstelling, onderhoud, bevoorrading of toezicht uitoefenen. (HAENTJENS, J., *o.c.*, 102).

¹⁴⁴⁰ De Pool der Zeelieden staat in voor het beheer van de werkloosheidsverzekering (wachtgelden).

¹⁴⁴¹ Over de problemen bij de scheepvaart zie: HORROCKS, C., *The pursuit of quality in shipping*, Postuniversitaire Cyclus Haven- en Maritieme Wetenschappen, Universiteit Gent, 1992, 18p.

scheepvaart¹⁴⁴².

De oliecrisis in 1973 en de aanhoudende wereldrecessie sinds de jaren '80 noodzaakten de reders tot het verlagen van de operationele kosten (kosten voor bemanning), wat de uitvlagging in de hand werkte. De "flags of convenience" of de goedkope vlaglanden zijn dan ook enorm toegenomen.

Daarmee nauw samenhangend worden de kosten ook gedrukt door het terugdringen van opleiding. Als gevolg daarvan wordt in de toekomst een enorm tekort aan gekwalificeerde zeelui verwacht. Het in dienst nemen van bemanningen uit bijvoorbeeld de Filipijnen of Indië schept ondermeer problemen op het vlak van communicatie (taalprobleem). Voorts is er een gebrek aan voldoende opgeleid personeel. De meeste ongevallen op zee zijn te wijten aan menselijke fouten. Een goed getrainde bemanning is dus van groot belang, zowel voor de bescherming van het milieu als voor de veiligheid van bemanning en passagiers.

Daarnaast is ook de veroudering van de vloot een probleem voor de veiligheid van de scheepvaart (de gemiddelde leeftijd bedraagt ongeveer 18 jaar). Deze veroudering wordt nog in de hand gewerkt door de zogenaamde "grootvader clausule", die in veel verdragen en reglementeringen wordt ingebouwd en waardoor oudere schepen van bepaalde constructievoorschriften worden vrijgesteld of uitstel krijgen.

¹⁴⁴² BLONK, W.A.G., Recente ontwikkelingen op het gebied van de gemeenschappelijke zeevaart- en zeehavenpolitiek, Postuniversitaire Cyclus Haven- en Maritieme Wetenschappen, Universiteit Gent, 1992, 3-4.

DEEL II: DIVERSE GEBRUIKSFUNCTIES EN FACETTEN VAN DE NOORDZEE EN KUSTZONE: INTERNATIONAAL EN NATIONAAL BELEID

HOOFDSTUK 6. TOERISME EN RECREATIE

1. Toerisme en recreatie aan de Belgische kust

Algemeen

Een onderscheid kan worden gemaakt tussen het verblijfstoerisme en het eendagstoerisme.

Verblijfstoerisme

In 1992 waren er volgens het NIS 7.107.668 overnachtingen in de kuststreek. In 1993 bedroeg dit 7.287.913 overnachtingen. Dit zijn cijfers op jaarbasis. Het grootste aantal overnachtingen vindt plaats in het seizoen (maanden juni t.e.m. september). In 1993 bedroeg het aantal overnachtingen in het seizoen 4.285.682 (cijfers NIS).

In 1990 bestond de toeristische logiescapaciteit in de kustzone uit ongeveer 491.000 bedden, waarvan 96% in de kustgemeenten. De individuele huurvakantiewoningen en tweede verblijven nemen bijna 60% van de totale logiescapaciteit in (280.000 bedden). Het aantal vakantiewoningen aan de kust bedraagt ongeveer 59.000 woningen, waarvan ongeveer 98% in de kustgemeenten. Ongeveer de helft van de 59.000 woningen zijn tweede woningen en de andere helft zijn huurvakantiewoningen. De campings en kampeerverblijfparken nemen 26% in van de logiescapaciteit aan de kust. Binnen de kustgemeenten zijn er 159 terreinen (totale oppervlakte 556 ha). Daarvan zijn er 48 terreinen niet vergund (oppervlakte 103 ha of 19%). Van de 159 terreinen zijn er bovendien 43 terreinen in overtreding met de dichtheidsnorm (waarvan 25 niet vergund). Volgens de gewestplannen liggen 95 terreinen in daartoe geëigende zones (433 ha of 78%). Door bepaalde BPA's werden nog 9 terreinen geregulariseerd. Van de terreinen in de kustgemeenten liggen 7 terreinen in de duinen (34 ha). 3 terreinen (20 ha) zijn niet vergund en liggen in een niet-geëigende zone.

De hotels nemen 6% van de logiescapaciteit in de kustzone voor hun rekening. Van het totale aantal hotels in de kustzone bevindt zich het grootste aantal in de kustgemeenten (546 hotels of 83%). De vakantiedorpen maken slechts een klein deel uit van de logiescapaciteit¹⁴⁴³. Er zijn momenteel 16 vestigingen (ondermeer van Sun Parks)¹⁴⁴⁴.

¹⁴⁴³ WESTVLAAMS ECONOMISCH STUDIEBUREAU (WES), Strukturplan Kustzone. Samenvattend Rapport, Brugge, mei 1992, (93 p.), 76.

¹⁴⁴⁴ Over het verblijfstoerisme zie: WES, Strukturplan Kustzone. Deel I: Analyse van de bestaande toestand en evolutie, Brugge, 1992, (190 p.), 132-164 (voortaan verwijzing als WES, Strukturplan Kustzone. Deel I).

In de kuststreek is 57,5% van de oppervlakte bedekt met accommodatie en infrastructuur ten dienste van recreatie en toerisme, hotels niet inbegrepen¹⁴⁴⁵.

Eendagstoerisme

Volgens een berekening van het WES waren er in 1991 12.404.000 daguitstappen naar de kust (raming). Hiervan waren er 9.414.000 uitstappen in de zomer en 2.990.000 in de winterperiode.

Ingedeeld naar bestemming, werden in de periode april-september 1991 de meeste daguitstappen gericht op Knokke-Heist (22%), gevolgd door Blankenberge (17%), Oostende (13%) en Koksijde (12%). De Haan, Middelkerke en de Panne nemen elk ongeveer 8% van de daguitstappen voor hun rekening en Nieuwpoort, Zeebrugge en Bredene elk minder dan 5%. Het jaarlijks bestedingsbedrag van het eendagstoerisme wordt geraamd op minimum 11 miljard fr. (dit is ongeveer een zesde van de totale toeristische kustomzet)¹⁴⁴⁶.

Evolutie inzake kusttoerisme

De evolutie van het toerisme aan de kust blijkt uit de toeristische index. Deze weerspiegelt zowel het verblijfstoerisme als het eendagstoerisme. Uit de toeristische index voor kust en achterland blijkt dat in de periode 1965-1992 (toeristisch seizoen mei-september) er een toename is van de toeristische activiteit met 38%. Volgende tabel geeft de toeristische index weer voor de periode 1965-1992 waarbij 1965 als basis (=100) wordt genomen.

Tabel 38: Evolutie inzake kusttoerisme (bron: Westtoerisme, *Jaarverslag 1992*, 26).

jaar	seizoen
1965	100,0
1970	108,6
1975	119,1
1980	116,3
1985	126,3
1990	138,0
1991	140,2
1992	138,0

Ten aanzien van het verblijfstoerisme is de groei van het verblijfstoerisme vooral toe te schrijven aan tweede en korte vakanties en minder bij hoofdvakanties.

Het eendagstoerisme is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Naar de toekomst toe kan een verdere stijging worden verwacht als gevolg van de stijgende mobiliteit van de bevolking.

¹⁴⁴⁵ AMEELE, D. en VERTRIEEST, I., 'II.9 Recreatie en Toerisme' in *Leren om te keren. Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen*, VERBRUGGEN, A. (red.), Leuven, Garant, 1994, 155-166.

¹⁴⁴⁶ Over het eendagstoerisme zie: WES, *Structuurplan Kustzone. Deel I*, 163-167; De KEYSER, R., 'Het eendagstoerisme aan de Belgische kust', *West-Vlaanderen Werkt*, 1992, nr.3, 112-116.

Spreiding van het kusttoerisme in de tijd

Het aantal toeristen aan de kust blijft min of meer stabiel maar er is een trend waar te nemen naar een diversificatie van de activiteiten en naar het spreiden van de activiteiten over de seizoenen¹⁴⁴⁷. Algemeen is de kust vooral in trek in de periode tussen maart en september. Zo wordt ongeveer de helft van het aantal overnachtingen doorgebracht in de maanden juli en augustus. De maanden april tot en met juni en september nemen 37% van het aantal overnachtingen voor hun rekening en de winterperiode slechts 12%.

Inzake het eendagstoerisme worden ongeveer 80% van de uitstappen naar de kust gemaakt in de periode april-september, waarvan ongeveer 50% in juli en augustus.

2. Internationale regelgeving inzake toerisme en recreatie

Internationale regelgeving uitsluitend van toepassing op toerisme en recreatie is er niet. De regulering van de plezierscheepvaart wordt voor een gedeelte geregeld door regelgeving inzake scheepvaart en verontreiniging door scheepvaart¹⁴⁴⁸.

3. Nationale regelgeving inzake toerisme en recreatie¹⁴⁴⁹

Bepaalde aspecten van recreatie en toerisme worden geregeld door andere wetgeving, zo bijvoorbeeld de regulering van de sportvisserij¹⁴⁵⁰.

Ook bepaalde wetgeving inzake natuurbehoud en landschapsbescherming is van belang voor recreatie (bv. het regelen van activiteiten binnen natuurreservaten)¹⁴⁵¹, evenals de initiatieven inzake regionale landschappen en landinrichting¹⁴⁵².

In de ruimtelijke ordeningswetgeving¹⁴⁵³ zijn bepaalde bestemmingen op de gewestplannen, vastgelegd door het K.B. van 28 december 1972¹⁴⁵⁴, van belang voor recreatie:

¹⁴⁴⁷ NORTH SEA TASK FORCE, North Sea Subregion 4 Assessment Report, 1993, (195 p.), 3.

¹⁴⁴⁸ Cf. desbetreffende hoofdstukken.

¹⁴⁴⁹ Voor een overzicht hiervan zie: STRYCKERS, P., 'De reglementering inzake het gebruik van de natuur voor recreatieve doeleinden in het Vlaamse Gewest' in Colloquium Het Natuurbeschermingsrecht, Belgische Vereniging voor Milieurecht, Centre d'étude du droit de l'environnement, Institut de gestion de l'environnement et 'aménagement du territoire, Brussel, 12-13 januari 1996, (in publicatie).

¹⁴⁵⁰ Cf. in het luik inzake exploitatie levende rijkdommen.

¹⁴⁵¹ Ook in het Bosdecreet zijn er bepalingen van belang voor recreatie. Deze komen in het kader van dit onderzoek niet aan bod.

¹⁴⁵² Cf. in het luik over natuurbehoudswetgeving.

¹⁴⁵³ Cf. over deze wetgeving in het luik over natuurbehoud.

¹⁴⁵⁴ K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, B.S., 10 februari 1973.

- de recreatiegebieden (art. 2 (5)): dit zijn gebieden die zijn bestemd voor het aanbrengen van recreatieve en toeristische accommodatie, al dan niet met inbegrip van verblijfsaccommodatie. In deze gebieden kunnen de handelingen en werken aan beperkingen worden onderworpen ten einde het recreatief karakter van de gebieden te bewaren. Bij de recreatiegebieden wordt een onderscheid gemaakt in gebieden voor dagrecreatie en gebieden voor dag- en verblijfsaccommodatie. De gebieden voor dagrecreatie bevatten enkel de recreatieve en toeristische accommodatie, bij uitsluiting van alle verblijfsaccommodatie. De gebieden voor dag- en verblijfsrecreatie zijn bestemd voor de recreatieve en de toeristische accommodatie alsmede de verblijfsaccommodatie met inbegrip van de kampeerterrinen, de gegroepeerde chalets, de kampeerverblijfparken en de weekendverblijfparken (art. 16);
- de landelijke gebieden met toeristische waarde (art. 2 (4.6.2.)): dit zijn gebieden waarin, met behoud van de landelijke bestemming, recreatieve en toeristische accommodatie is toegestaan, bij uitsluiting van alle verblijfsaccommodatie (art. 15);
- de parkgebieden (art. 2 (4.4.)): deze moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen (art. 14);
- de bosgebieden (art. 2 (4.2.)), zijnde de beboste of te bebossen gebieden, bestemd voor het bosbedrijf en de natuurgebieden (art. 2 (4.3.1.)), die omvatten de bossen, wouden, venen, heiden, moerassen, duinen, rotsen, aanslibbingen, stranden en andere dergelijke gebieden. In de bos- en natuurgebieden zijn jagers- en vissershutten toegestaan, voor zover deze niet kunnen worden gebruikt als woonverblijf, al was het maar tijdelijk (artt. 12 en 13).

Ook artikel 44 van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw¹⁴⁵⁵ inzake de bouwvergunning is van belang. Zo is ondermeer een bouwvergunning vereist voor het gewoonlijk gebruiken van een grond voor het plaatsen van één of meer verplaatsbare inrichtingen die voor bewoning kunnen worden gebruikt, zoals woonwagens, kampeerwagens en tenten. Ook voor het aanleggen of wijzigen van een golfterrein is een bouwvergunning vereist¹⁴⁵⁶.

Voor terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven is naast de bouwvergunning tevens een kampeervergunning vereist op basis van het Decreet van 3 maart 1993 houdende het statuut van de terreinen voor openluchtrecreatieve bedrijven¹⁴⁵⁷ en het uitvoeringsbesluit^{1458 1459}. In het Decreet wordt een definitie gegeven van openluchtrecreatief verblijf en van een terrein voor

¹⁴⁵⁵ Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, B.S., 12 april 1962.

¹⁴⁵⁶ Decreet van 27 maart 1991 tot aanvulling van art. 44 van de Wet ruimtelijke ordening, B.S., 25 mei 1991.

¹⁴⁵⁷ Decreet van 3 maart houdende het statuut van de terreinen voor openluchtrecreatieve bedrijven, B.S., 28 april 1993.

¹⁴⁵⁸ B.VL.Reg. van 23 februari 1995 betreffende de exploitatie van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven, B.S., 1 augustus 1995. Zowel het Decreet als het uitvoeringsbesluit zijn in werking getreden op 15 maart 1995.

¹⁴⁵⁹ Zie hierover: DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., Milieuzakboekje 1996, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, (647 p.), 451-454.

openlucht recreatieve verblijven. Onder een openlucht recreatief verblijf wordt verstaan:

1° tent, caravan, mobilhome, kampeerauto, woonauto of iedere andere verblijfsvorm die niet ontworpen is om als vaste woonplaats te dienen of niet als dusdanig wordt gebruikt en waarvoor geen vergunning is vereist overeenkomstig artikel 44 Stedebouwwet;

2° chalet, bungalow, huisje, paviljoen, of iedere andere verblijfsvorm die niet ontworpen is om als vaste woonplaats te dienen of niet als dusdanig wordt gebruikt en waarvoor een vergunning is vereist overeenkomstig artikel 44 Stedebouwwet (art. 2 § 1).

Onder een terrein voor openlucht recreatieve bedrijven wordt in het Decreet verstaan: ieder terrein waarop ten minste drie verblijven staan of kunnen staan zoals bedoeld in artikel 2 § 1 en dat is ingericht met het oog op of bestemd voor openlucht recreatief verblijven.

Voor een dergelijk terrein is een vergunning nodig voor het exploiteren, laten exploiteren, gebruiken of laten gebruiken (art. 3 § 1). De kampeervergunning is dus vereist voor al dan niet bouwvergunningplichtige verblijven. De bouwvergunning is vereist bij het gewoonlijk gebruiken van een grond voor het plaatsen van een of meer verplaatsbare inrichtingen die voor bewoning kunnen worden gebruikt (cf. art. 44 Stedebouwwet). Vanaf drie inrichtingen is daarenboven een vergunning op basis van het Decreet van 3 maart 1993 vereist (art. 2 § 1 1° Decreet). Er is eveneens een bouwvergunning vereist voor het bouwen of plaatsen van een of meer vaste inrichtingen (cf. art. 44 Stedebouwwet). Daar komt nog een kampeervergunning bij vanaf drie dergelijke inrichtingen, voor zover ze niet als vaste woonplaats worden gebruikt (art. 2 § 1 2° Decreet).

De regelgeving inzake het kamperen is van belang voor de campings die gelegen zijn in duinen aan de kust (cf. *infra* bij knelpunten).

Voor bepaalde projecten moet tevens op basis van de wetgeving inzake milieu-effectrapportage¹⁴⁶⁰ een milieu-effect rapport worden opgemaakt. Het milieu-effectrapport moet bij de bouwaanvraag worden gevoegd. Zo is een MER vereist voor:

- de aanleg van vakantiedorpen en/of hotelcomplexen en/of aanleg van een terrein ten behoeve van de verblijfsrecreatie met een totale domeinoppervlakte van 20 ha en meer (art. 2 (10°));
- de aanleg van een recreatieve of toeristische voorziening die ofwel een verkeersaantrekkende werking van gemiddeld 1.000 voertuigen of meer per dag van openstelling kan meebrengen, ofwel betrekking heeft op een oppervlakte van 50 ha of meer ofwel een volledig golfterrein kan omvatten (art. 2 (11°));
- de aanleg van jachthavens in geval de activiteit de aanleg van 500 vaste ligplaatsen of meer betreft (art. 2 (8°)).

Inzake de problematiek van het zwerfvuil is artikel 12 van het Decreet betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen¹⁴⁶¹ van belang: luidens dit artikel is het verboden om afvalstoffen (onbeheerd) achter te laten in strijd met de voorschriften van het Afvaldecreet.

¹⁴⁶⁰ B.VI.Ex. van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag van bouwvergunning, B.S., 17 mei 1989.

¹⁴⁶¹ Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, B.S., 25 juli 1987, zoals gewijzigd.

Nog van belang voor recreatie aan de kust is de reglementering van de pleziervaart. Voor zover het bepalingen betreft die de verontreiniging regelen, komt dit aan bod in het luik over verontreiniging.

Daarnaast zijn er nog een aantal bepalingen in het Belgisch Kustreglement¹⁴⁶² van belang. In dit reglement worden naast scheepvaartregelen (hfst. II), bepalingen opgenomen inzake de instandhouding van de scheepvaartwegen, havens en stranden van de Belgische kust en bepalingen inzake pleziervaart en strandvisserij.

Onder pleziervaartuig wordt in het Kustreglement verstaan, het vaartuig dat al dan niet gebruikt voor winstgevende verrichtingen in welke vorm ook, aan pleziervaart doet of ervoor bestemd is (art. 3 (5°)). Volgens de Wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen¹⁴⁶³ is een pleziervaartuig elk vaartuig dat al dan niet voor winstgevende verrichtingen, in welke vorm ook, op zee aan pleziervaart doet of ervoor bestemd is, met uitzondering van de vaartuigen bedoeld in artikel 3 § 1 (3°) (vaartuigen die gewoonlijk in de Belgische zee, met uitsluiting van de Belgische territoriale zee, meer dan zes personen tegen betaling vervoeren of bestemd zijn om dit te doen) en van artikel 3 § 2 (vaartuigen voor strandvermaak tenzij deze een benaming hebben en winstgevende verrichtingen doen), en de passagiersschepen, zoals door de Koning omschreven (art. 1 § 4).

Een surfplank of een zeilplank wordt niet als een vaartuig aanzien, maar wel als een tuig voor strandvermaak¹⁴⁶⁴.

Van het Kustreglement worden hier enkel de bepalingen vermeld die expliciet van toepassing zijn op de pleziervaart. Zo bepaalt artikel 10 inzake scheepvaartbewegingen dat zeilvaartuigen niet mogen laveren in de toegangsheuvelen tot de havens van de Belgische kust of in de wateren van die havens; indien zij zijn uitgerust met middelen tot werktuiglijke voortbeweging moeten zij deze in die wateren gebruiken (art. 10 § 9). Pleziervaartuigen nemen in de havens van de Belgische kust de kortste weg om hun bestemming te bereiken, zonder de veiligheid van de scheepvaart in gevaar te brengen (art. 10 § 10).

In hoofdstuk V van het Kustreglement worden nog een aantal bepalingen opgenomen specifiek voor de pleziervaart. Deze hebben voornamelijk betrekking op de veiligheid van de vaartuigen en komen hier niet aan bod. Een artikel dat van belang kan zijn om bepaalde versturende activiteiten te beperken is artikel 31: dit bepaalt dat met het oog op de veiligheid van de scheepvaart, geen wedstrijden of sport- of ontspanningsactiviteiten in groepsverband in de Belgische territoriale zee gehouden of verricht worden behoudens vergunning vanwege de Nautisch Directeur van de Dienst van het Loodswezen. Deze bepaalt tevens de voorwaarden waarin de wedstrijden of activiteiten mogen worden gehouden (art. 31 § 1). Deze wedstrijden

¹⁴⁶² K.B. van 4 augustus 1981 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust, B.S., 1 september 1981.

¹⁴⁶³ Wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen, B.S., 17 oktober 1972.

¹⁴⁶⁴ DESECK, P., Belgisch Kustreglement, Oostende, Uitgeverij Toulon, 1989, (148 p.), 16. Zie hierover ook: VAN DER MENSBRUGGHE, Y., 'De zeilplank: strandtuig of vaartuig?' in Liber Amicorum Lionel Tricot, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1988, 531-536.

en activiteiten alsook het beoefenen van waterski of plankzeilen zijn verboden in de havens van de Belgische kust (art. 31 § 2). In de havens van de Belgische kust mogen wel zeilcursussen worden gegeven in de voorwaarden bepaald in § 1 (art. 31 § 3).

Langs de stranden van de Belgische kust mag geen vaartuig zee kiezen tenzij vanaf de plaatsen die door de ambtenaren van het Bestuur der Waterwegen worden aangeduid en binnen de grenzen die door hen zijn vastgelegd geworden. Zeilplanken mogen bovendien zich aldaar niet verder van de kust verwijderen dan tot op een afstand van 200 m (art. 32 § 1). Behalve op de plaatsen bedoeld in § 1 mag geen vaartuig, behalve bij overmacht, het strand naderen op een afstand van minder dan 200 m (art. 32 § 2).

Tenslotte zijn er nog twee bepalingen die van belang zijn voor recreatie: zo is het verboden in de territoriale zee of in de havens van de Belgische kust vaartuigen te gebruiken voor enige vorm van geluidsreclame (art. 35). Voorts is het verboden om in de havens van de Belgische kust te zwemmen of te baden (art. 36).

4. Beleidsprioriteiten en knelpunten inzake toerisme en recreatie

Het toerisme en de recreatie aan de kust vormen een belangrijke gebruiksfunctie en een belangrijke economische activiteit. Recreatie aan de kust omvat zowel recreatieve activiteiten op het land (strand en duinen) als watergebonden activiteiten (zoals zwemmen, surfen, jetski, zeilen, motorboten). De toeristische en recreatieve sector vergt de nodige infrastructuur om het verblijfstoerisme en de recreatieve activiteiten te kunnen opvangen. Hiertoe behoren hotels, restaurants, verblijfsaccommodatie, zoals appartementen, villa's, campings en meer recent ook vakantiedorpen. Inspelend op de vraag naar meer actievare vakanties komen er ook meer recreatieve voorzieningen zoals bijvoorbeeld recreatieparken, golfterreinen, enz. De toevloed van toeristen naar de kust vergt ook een belangrijke verkeersontsluiting naar de kust evenals het voorzien van parkeermogelijkheden.

Inzake de knelpunten voor het toerisme en de recreatie als gebruiksfunctie van de Noordzee en de kust, worden een aantal knelpunten omschreven met betrekking tot het huidig aanbod en de behoeften, zoals deze zijn omschreven in het Structuurplan voor de Kustzone. Voorts wordt ingegaan op knelpunten inzake de impact van het toerisme op het milieu, met in het bijzonder aandacht voor de problematiek van de pleziervaart en de impact van andere gebruiksfuncties op het toerisme. Voorts worden een aantal juridische- en beleidsknelpunten weergegeven.

Aanbod en behoeften

De toeristische sector vormt een belangrijke bron van tewerkstelling aan de kust. Nochtans vertoont het toerisme, en in het bijzonder het verblijfstoerisme, een dalende trend de laatste jaren. Als oorzaken hiervoor worden ondermeer het aanbod van goedkope reizen naar zuidere bestemmingen aangehaald. Een andere oorzaak ligt echter bij de verminderde aantrekkingskracht van de kust door de teloorgang van de natuurwaarden, juist als gevolg van de toeristische activiteiten (cf. verder).

Een overzicht van het huidige aanbod, de toekomstige behoeften en de knelpunten terzake worden omschreven in het Structuurplan Kustzone. Hierna worden enkele knelpunten weerge-

geven¹⁴⁶⁵.

- Huurvakantiewoningen en tweede verblijven

De laatste jaren deed zich een aangroei voor bij de huurvakantiewoningen en woningen als tweede verblijf. Indien deze aangroei zich verder zet in de toekomst, kan de vraag hiervoor op korte termijn worden opgevangen, maar niet op lange termijn. Daarvoor zullen bijkomende woonmogelijkheden moeten worden gezocht in de badplaatsen ondermeer via wooninbreiding en sanering. Volgens het Structuurplan is verdere bebouwing in de duinen af te wijzen.

De groei in de verhuur van appartementen en vakantiewoningen die zich gedurende een aantal jaren voordeed (tussen 1989 en 1991), is ondertussen wel gestopt.

- Campings

Inzake de campings zijn er verschillende knelpunten:

70% van de campings is vergund. 48 terreinen zijn niet vergund (dit beslaat 103 ha of 19% van de oppervlakte aan campings).

Bij de vergunde campings wordt een deel uitgebaat niet conform met de wetgeving (overschrijding van het aantal plaatsen) en het niet naleven van de verplichtingen inzake groeninkleding.

De kampeerterreinen liggen voor 60% in daartoe op de gewestplannen bestemde zones (recreatiegebieden en ontginningsgebieden met recreatieve nabestemming). Daarnaast liggen er ook terreinen in volgende gebieden: woon-, agrarische-, diensverlenings- en natuurgebieden en toeristisch recreatiepark (het aantal terreinen in natuurgebieden bedraagt 7, met een oppervlakte van 28 ha). Een aantal van deze terreinen in niet-geëigende zones werden geregulariseerd. De andere terreinen dienen ofwel te worden afgebouwd ofwel te worden geherlokaliseerd.

Een aantal campings zijn gelegen in duinen: het gaat over 7 terreinen (34 ha), waarvan 3 niet vergund en in een niet-geëigende zone.

De knelpunten zijn dus als volgt samen te vatten:

- een aantal campings zijn niet vergund;
- bij sommige campings (al dan niet vergund) is er een te hoge bezettingsgraad;
- bepaalde terreinen liggen in niet daartoe geëigende zones;
- sommige campings zijn in duinen gelegen.

Indien het huidige aanbod aan campingplaatsen in overeenstemming wordt gebracht met de wettelijke voorschriften (inzake vergunning, bezettingsgraad) heeft dit een inkrimping van het aanbod tot gevolg. De uitbreidingsmogelijkheden op de gewestplannen (bestemmingszone voor recreatie) is niet voldoende om deze inkrimping op te vangen. In het Structuurplan wordt de vraag gesteld in hoeverre het aangewezen of verantwoord is om aan de kust bijkomende plaatsen ter beschikking te stellen. Een alternatief bestaat uit het verminderen van het aanbod. Voor campings die in duingebieden liggen met een zeeverend karakter wordt in het Structuurplan het standpunt ingenomen dat het absoluut aangewezen is dat deze uit deze duinen verd-

¹⁴⁶⁵ Zie: WES, Structuurplan Kustzone. Deel I; 128-178 en WES, Structuurplan Kustzone. Deel II: Knelpunten, prognoses en behoeftenbepaling, Brugge, 1992, (144 p.), 89-135.

wijnen. Ten aanzien van nieuwe vestigingen voor campings om het tekort aan aanbod op te vangen, wordt in het Structuurplan bepaald dat, rekening houdend met de beperkte ruimte aan de kust en met de smalle seizoensbasis van het kampeertoerisme, het standpunt zou kunnen worden ingenomen dat het niet wenselijk is nieuwe oppervlakten voor te behouden voor nieuwe terreinen.

- Hotels

Inzake hotels aan de kust wordt als knelpunt aangegeven het dalend aanbod aan hotels en het onvoldoende kwalitatief niveau ervan. Nochtans wordt de noodzaak belicht om het aanbod aan hotels in stand te houden en voor een kwalitatieve verbetering te zorgen.

- Vakantiedorpen

Inzake vakantiedorpen wordt de vraag naar de wenselijkheid van nieuwe dergelijke vestigingen opgeworpen. In ieder geval dienen randvoorwaarden aanwezig te zijn. Zo moet de belasting op het milieu minimaal en aanvaardbaar zijn. De vestiging van dergelijke dorpen is niet meer wenselijk dicht bij de kust zelf gezien de drukke bezetting aan de kust. Nieuwe vestigingen dienen aan te sluiten bij reeds bestaande centra zodat de open polderruimte niet wordt bedreigd.

De reeds bestaande vakantiedorpen zorgen voor een negatieve impact op het milieu. Zo ligt bijvoorbeeld het vakantieoord Sun Parks in De Haan in een overgangsgebied van een duinenbos naar de polder. Hierdoor zijn er een aantal negatieve effecten als gevolg van betreding in het duinengebied. Bovendien gebeurt deze betreding het hele jaar door. Voorts zijn er effecten op het grondwater als gevolg van de bouw (verlaging van het niveau van het grondwater, bv. door Sun Parks in De Haan, met gevolgen voor het nabijgelegen natuurreservaat de Zandpanne) en door een grote behoefte aan water (bijvoorbeeld Sun Parks Groendyk, waar de watervoorziening afkomstig is uit de duinen). Voorts hebben de vakantiedorpen een negatieve impact op het landschap.

- Eendagstoerisme

Bij het eendagstoerisme liggen de knelpunten vooral bij de verkeers- en parkeerproblemen (files naar de kust, parkeerproblemen in kustgemeenten) en bij de bedreiging van de natuurwaarden en natuurgebieden aan de kust (voornamelijk door betreding van de duinen), evenals vervuiling.

- Recreatieve voorzieningen

Inzake recreatieve uitrusting aan de kust wordt in het Structuurplan ondermeer ingegaan op de golfterreinen en de elkweervoorzieningen.

Inzake golfterreinen wordt een stijgende vraag verwacht voor golfterreinen in de kustarrondissementen. Een knelpunt hierbij is de belangrijke ruimte inname en een belangrijke investering. Van deze ingrepen mag dan ook een meerwaarde worden verwacht. Deze kan worden gewaarborgd door het zoeken naar een evenwicht tussen ecologische en sociaal-ecomische belangen. Deze belangen dienen tegen elkaar te worden afgewogen in functie van de aard van de diverse gebieden. De gewenste meerwaarde voor de gemeenschap bij de aanleg van golfterreinen komt pas ten volle tot zijn recht in gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer.

Inzake de elkweervoorzieningen is het knelpunt bij het huidig aanbod dat de bestaande voorzieningen niet ruimtelijk geïntegreerd zijn met elkaar. Voorts zijn de meeste bestaande voorzieningen slechts een beperkte periode van het jaar open. Zij zijn voorts nogal eenzijdig, kleinschalig en klassiek. Inzake de behoeften wijst de evolutie in de vraag erop dat de traditionele badplaatsen alleen kunnen concurreren met zonnebestemmingen en de grootstedelijke omgeving als er voldoende voorzieningen aanwezig zijn om aan de verlangens van vakantiegangers te voldoen.

Impact toerisme op milieu

De impact van toerisme en recreatie op de natuur in het algemeen kan volgens SIDAWAY volgende elementen inhouden:

- verstoring van fauna:
door de aanwezigheid of lawaai van mensen en honden op kritieke tijdstippen kunnen dieren herverspreid geraken of kan het broedsucces worden aangetast;
- schade aan vegetatie en bodem:
het vertrappelen, in het bijzonder wanneer dit is geconcentreerd langs toegangslijnen, kan een invloed hebben op de groei, de reproductie en het niveau van de plantenpopulaties, kan de voedselvoorraad voor fauna verminderen en kan soms leiden tot een verlies van vegetatie met blootstelling van bodems aan erosie;
- verwijderen van biota:
de vermindering in soortendiversiteit en/of populatieniveaus, veroorzaakt door het collectioneren van specimens, eieren, of het vangen van wild;
- verontreiniging:
door depositie van vreemde materialen zoals olie en afval, die de bodem en het oppervlakte- of grondwater kunnen verontreinigen;
- hydrologische en geomorfologische effecten:
de golfslag formatie van snel passerende boten kunnen oeverbankerosie veroorzaken. Schroefactiviteiten kunnen waterturbiditeit verhogen waardoor het plantenleven wordt aangetast;
- verlies aan habitats:
de ontwikkeling van gebouwen, parkings kunnen resulteren in het verlies van vegetatie en een verminderde voedselvoorraad voor fauna.

Alhoewel reeds is uitgewezen dat het verlies aan habitats als gevolg van ontwikkeling ("development") en verontreiniging een grotere impact heeft op het voortbestaan van soorten dan recreatieve effecten, kan de ontwikkeling van toeristencomplexen aan de kust eveneens resulteren in een belangrijk verlies aan habitats¹⁴⁶⁶.

Volgens STRYCKERS kunnen als belangrijkste effecten van recreatie op natuur worden verwacht:

- verwijderen van planten en dieren: directe beïnvloeding van flora en fauna door o.m. plukken van planten, wegnemen van takken, mos en paddestoelen, uitgraven van zeldzame planten,

¹⁴⁶⁶ SIDAWAY, R., 'Recreation and Tourism on the Coast: Managing Impacts and Resolving Conflicts' in *Directions in European Coastal Management*, HEALY, M.G. en DOODY, J.P. (eds.), Cardigan, Samara Publishing Limited, 1995, 71-78.

wegvangen van zeldzame dieren;

- betreden: directe beïnvloeding van flora en fauna door beschadiging of vernietiging, gevolgd door indirecte beïnvloeding via verandering van hun milieu (bodemverdichting of erosie);

- vermessing: indirecte beïnvloeding, meestal gekoppeld aan betreding;

- verstoring: directe beïnvloeding van de fauna.

De te verwachten negatieve invloed van recreatie hangt af van de oppervlakte van het terrein, het aantal bezoekers, de recreatievorm en de aard van het terrein (topografie, bodemtype, landschapstype)¹⁴⁶⁷.

Voor de Bond Beter Leefmilieu zijn de knelpunten van het toerisme en het milieu in een aantal groepen onder te brengen¹⁴⁶⁸.

Een eerste is mobiliteit en luchtverontreiniging (verontreiniging door autoverkeer en luchtvaartverkeer, de aantasting van de open ruimte door de aanleg van wegen, fileproblemen).

Een tweede probleem situeert zich op het vlak van waterverontreiniging (als gevolg van een hoge concentratie van toeristen in bepaalde centra, gecombineerd met een gebrekkige of onbestaande waterzuivering). Daarnaast is er ook een probleem van waterschaarste (vooral als het toeristisch hoogseizoen samenvalt met een periode van droogte. Voorts is een bron van milieubelasting de steeds toenemende belangstelling voor waterrecreatie (lawaai, oeverbeschadiging, verstoring van het wildleven, lozen en gebruik van schadelijke stoffen). De pleziervaart veroorzaakt een bijkomende belasting door het overboord gooien van vast huishoudelijk afval, afvalwater en voorts onderwatertoiletten en het onoordeelkundig gebruik van chemische toiletten. Voorts is er verontreiniging door olieverspillingen, het gebruik van algenwerende middelen, reinigingsproducten, conserveringsproducten (cf. ook verder).

Een derde probleem is de aanslag op het landschap, de open ruimte en ecologische belangrijke gebieden als gevolg van de wildgroei in toeristische infrastructuur. De infrastructuur van plaatsgebonden toerisme en recreatie zijn ruimteverslindend. Een voorbeeld van plaatsgebonden toerisme met negatieve gevolgen is het toerisme aan de kust (aantasting van de aaneensluitende duinengordel). Niet alleen de logiesverstrekkende infrastructuur zorgt voor een inbreuk op de open ruimte. In toenemende mate zorgen ook recreatieve faciliteiten voor een inbreuk op de open ruimte. Ook de niet plaatsgebonden vrije recreatie kan een belangrijke impact hebben op de natuur.

Zowel de klassieke grootschalige toeristische infrastructuur als de opkomende natuurgerichte en sportieve recreatievormen zijn in vele gevallen een bedreiging voor het planten- en dierenleven (door bijvoorbeeld vertrappeling van vegetatie, verstoring van dieren, het inpalmen van de leefomgeving van diersoorten).

¹⁴⁶⁷ STRYCKERS, P., *l.c.*, 4-5.

¹⁴⁶⁸ DECKX, A., *et al.* (red.), Milieu en Toerisme, Brussel, Bond Beter Leefmilieu, 1994, (70 p.), 9-29.

Volgens het MIRA-rapport zijn de knelpunten inzake toerisme en recreatie ondermeer een onvoldoende kennis over het verband tussen toeristische ontwikkeling en milieuproblemen en over goede beheersmaatregelen en de effecten ervan. Voorts is er een gebrek aan samenwerking (voornamelijk tussen toerisme en de sector van de landbouw en tussen het toerisme en de sector natuurbehoud). Voorts is de toeristische sector teveel op economische groei gefixeerd, want ingaat tegen het principe van een duurzame toeristische ontwikkeling. Een moeilijkheid situeert zich ook bij de gedragsbeïnvloeding van de toerist¹⁴⁶⁹.

Het toerisme kan ook een specifieke impact hebben op het kust- en zeemilieu. Het toerisme aan de Noordzeekusten omvat een brede waaier aan activiteiten, zoals watergebonden activiteiten en landgebonden activiteiten (campings, golf, enz.). Volgens het North Sea Quality Status Report van 1993 kunnen deze activiteiten belangrijke gevolgen hebben voor de infrastructuur, met een nood aan toenemende transportcapaciteit, ontwikkelingsterreinen, kustdefensie, watervoorziening, afvalfaciliteiten en veroorzaken deze activiteiten een toegenomen verontreinigingsvracht door transport en afvalmissies. Sommige ontwikkelingen in de kustzone kunnen een impact hebben op de natuurlijke zeevering zoals duinen en kunnen dynamische kustprocessen verstoren zoals het verplaatsen van zand langs de kustlijn. Ontwikkelingen aan de kust veroorzaken ook hinder zoals lawaai en artificiële verlichting 's nachts¹⁴⁷⁰. Ondermeer de Belgische kustzone is een belangrijk recreatiegebied. De zandstranden worden regelmatig bezocht door bezoekers, met als gevolg dat de biotoop voor vogels die broeden op dit type van kust bijna volledig verloren is gegaan. De impact van het verlies van habitat op het populatieniveau voor deze soorten is niet geweten¹⁴⁷¹.

De toeristische sector heeft als belangrijke gebruiker van de zee en kustzone, aldus een belangrijke impact op het milieu. In de Belgische kustzone kunnen de belangrijkste negatieve gevolgen als volgt worden samengevat:

- verstoring door betreding (voornamelijk in de duinen). De overbetreding van de duinen als gevolg van het toerisme werkt de eroderende werking van de zee mee in de hand¹⁴⁷²;
- verontreiniging op land (zwerfvuil) en in zee (stijging waterverbruik in vakantieperiodes en verontreiniging door pleziervaart, zie verder). Als gevolg van het toerisme neemt de lozing van huishoudelijk afvalwater van de kuststeden in zee toe. In het toeristisch seizoen stijgt het aantal inwoners in de badsteden (met soms een vertienvoudiging). Het toerisme is ook bron van verontreiniging tengevolge van het zwerfvuil (afkomstig van pleziervaartuigen, strandbaders);
- impact door infrastructuur (bebouwing aan de kust, campings). In de kuststreek bedraagt de

¹⁴⁶⁹ AMEELE, D. en VERTRIEEST, I., 'IV.9 Recreatie en toerisme' in Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen, VERBRUGGEN, A. (red.), Leuven, Garant, 1994, (631-641), 640-641.

¹⁴⁷⁰ NORTH SEA TASK FORCE, North Sea Quality Status Report 1993, Londen, Oslo and Paris Commissions, (132 p.), 12.

¹⁴⁷¹ North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 163 en 187.

¹⁴⁷² WES, Structuurplan Kustzone. Samenvattend Rapport, 17.

accommodatie en infrastructuur voor toerisme en recreatie 57% (hotels niet inbegrepen)¹⁴⁷³. Inzake de ligging van campings zijn er problemen inzake de inplanting (campings gelegen in volgens het gewestplan niet-geëigende zones, terreinen gelegen in duinen) en inzake vergunning (30% is niet vergund). Een gevolg van de steeds aanhoudende vraag vanuit de toeristische sector naar infrastructuur en accommodatie heeft het duinengebied verder ingenomen en versnipperd. Naar de toekomst toe bestaat het gevaar dat deze versnippering zich zal doorzetten in de polders door het uitbreiden van het kusttoerisme (voor recreatie en de vestiging van toeristische en recreatieve structuren);

- het toerisme zorgt voor verkeersoverlast (verkeerscongestie, parkeerproblemen);
- recreatieve activiteiten in natuurgebieden (golfterreinen, "harde" recreatievormen zoals motocross in duinen).

Inzake de impact van strand-, zee- en duinrecreatie op milieu- en natuurwaarden worden in het MIRA-rapport volgende negatieve gevolgen genoemd: er is negatieve invloed op bodemaantasting, afvalstoffen, waterkwaliteit, hinder (risico's) en flora. Er is een belangrijke negatieve invloed op de specifieke ecosystemen (duinen), op de landschapsfysionomie, landschapselementen, congestie en inductie van nieuwe infrastructuur.

De impact van het toerisme op de natuur en het milieu heeft uiteindelijk ook een impact op het toerisme zelf. In het MIRA-rapport wordt hierover besloten dat aan de kust zowel de bebouwing als de congestie dreigen de waarde van dit gebied te ondermijnen (zie ook volgend punt)¹⁴⁷⁴. Het toerisme op haar beurt ondervindt hinder van de verontreiniging (verontreiniging van het zwemwater, zwerfvuil in zee en op de stranden, duinen)¹⁴⁷⁵.

Impact andere gebruiksfuncties op toerisme

De toeristische sector heeft niet alleen een impact op het milieu, het is tevens onderhevig aan impact van andere gebruiksfuncties of facetten. Over de sociale en economische impact van andere functies of facetten is echter nog maar weinig geweten. Over de sociale en economische impact van verontreiniging op het toerisme, meer bepaald van olieverontreiniging, bacteriologische verontreiniging en eutrofiëring, kan worden verwezen naar het onderzoek dat werd uitgevoerd in het kader van het Impulsprogramma Zeewetenschappen ("Definiëring en toepassing van ecologische criteria en economische indicatoren voor de effectstudie en kostenbepaling van diverse types van verontreiniging in de Noordzee" onder leiding van Prof. Persoone en Prof. De Pauw, Universiteit Gent).

In het MIRA-rapport wordt gesteld dat de algemene staat waarin het milieu zich bevindt, een geringe invloed wordt geacht te hebben op de bestemmingskeuze. De plaatselijke toestand van de omgeving kan de toerist echter wel beïnvloeden bij de keuze van de bestemming (bijvoor-

¹⁴⁷³ AMEELE, D. en VERTRIEEST, I., o.c., 164.

¹⁴⁷⁴ Ibid., 165.

¹⁴⁷⁵ Zie hierover: GELDHOF, P., 'Toerisme en zeeverontreiniging' in Onze Noordzee. Kostbaar internationaal erfgoed, Staatssecretariaat voor Leefmilieu, Colloquium Oostende 22 november 1986, 97-102. Zie ook: North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 163.

beeld de aanwezigheid van toegankelijke, niet bebouwde duinen)¹⁴⁷⁶.

Inzake de invloed van milieu- en natuurvraagstukken op recreatie en toerisme worden in het MIRA-rapport volgende knelpunten aangehaald met een effect op de kust: zeespiegelstijging (invloed op kust en polders), zwerfafval (invloed op stranden), olie (strand), verontreiniging van zelfgevangen vis (estuaria, grote rivieren en Noordzee). Voorts heeft de afbraak van de ozonlaag een impact op het zwemmen en het zonnen, de algenbloei op het zwemmen en surfen. De versnippering van de open ruimte heeft een impact door ruimtebeslag, landschapsdegradatie en visuele vervuiling¹⁴⁷⁷.

Knelpunten inzake wetgeving en beleid¹⁴⁷⁸

Op juridisch vlak moet worden onderzocht in hoeverre de bestaande wetgeving volstaat om de recreatieve activiteiten in ondermeer duingebieden te reguleren en te controleren. Zo kan een tijdelijke sluiting van natuurgebieden (bijvoorbeeld strand) aangewezen zijn in bijvoorbeeld broedperiodes of kan het opleggen van beperkingen aan het uitoefenen van bepaalde activiteiten noodzakelijk zijn. Hierbij dienen niet alleen de mogelijkheden in de bestaande wetgeving te worden onderzocht, maar moet ook de vraag naar de wenselijkheid van bijkomende wettelijke regelingen worden gesteld en vooral de vraag naar de zinvolheid ervan met het oog op controle. Het is weinig zinvol om bijkomende wetgeving inzake de beperking van recreatieve activiteiten uit te vaardigen indien er geen efficiënte controle op de naleving ervan mogelijk of gewenst is. Gezien de reeds beperkte oppervlakte aan natuurgebieden en duingebieden is een te doorgedreven regulering en beperking van recreatieve activiteiten misschien niet aangewezen. Daardoor dreigt het natuurbehoud een belangrijke (potentiële) bondgenoot, het toerisme, te verliezen. Een duurzaam toerisme heeft immers alle belang bij het behoud van de natuurwaarden. Nochtans kan het voor bepaalde recreatievormen (vooral de "harde" recreatie) aangewezen zijn deze te beperken of te verbieden, niet alleen vanuit het oogpunt van de bescherming van het milieu, maar tevens om conflicten tussen diverse gebruikers te vermijden.

In dit verband stelt zich de vraag of er eventueel een politiereglement is vereist in natuurgebieden waarbij de betreding van dergelijke gebieden wordt geregeld. In dit verband kan worden verwezen naar het Bosdecreet van 13 juni 1990¹⁴⁷⁹. De bepalingen inzake betreding hieruit zouden kunnen worden uitgebreid tot alle natuurlijke recreatiegebieden.

De bestaande kampeerterrinen, vakantiedorpen en weekendhuizen dienen te verdwijnen uit natuurgebieden zoals duinen. Volgens het MIRA-rapport moet dit worden geconcretiseerd in provinciale en gemeentelijke structuurplannen. Hiervoor moeten de structuurplannen uiteraard een wettelijke basis krijgen. Voorts moeten volgens het MIRA ook structuurloze uitzaaiingen zoals in de polders onmogelijk worden gemaakt door beperkingen in te bouwen in de ruimtelijke ordeningswetgeving.

¹⁴⁷⁶ AMEELE, D. en VERTRIEST, I., *o.c.*, 159.

¹⁴⁷⁷ Zie tabellen: *Ibid.*, 632 en 634.

¹⁴⁷⁸ Voor aanbevelingen inzake maatregelen en instrumenten zie ook: *Ibid.*, 637-641.

¹⁴⁷⁹ Bosdecreet van 13 juni 1990, *B.S.*, 28 september 1990.

Het beleid inzake het toerisme is tot nu toe vooral gericht geweest op de uitbouw van het toerisme als economische activiteit. Daarbij werd weinig of geen rekening gehouden met het milieu. De onbeperkte uitbouw van toeristische voorzieningen aan de kust is daarvan een voorbeeld.

Het toekomstgericht beleid inzake toerisme is terug te vinden in de beleidsnota's van het Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme. Bij de vergelijking tussen de beleidsnota's van 1992 en 1995 zijn een aantal duidelijke verschillen en is er een duidelijke evolutie waarneembaar.

In de beleidsnota Toerisme in Vlaanderen van het Commissariaat -Generaal¹⁴⁸⁰ voor toerisme van 1992¹⁴⁸¹ komt het milieu aspect nauwelijks aan bod, alhoewel ook hier als beleidslijn wordt aangegeven dat een onbeperkte expansie niet is gewenst. Luidens de beleidsnota leggen de beperkte open ruimte en de schaarste aan natuur in Vlaanderen begrenzings op aan de ontwikkeling van het toerisme. Er kan dus geen sprake zijn van een onbeperkte expansie van het toerisme in ons land. Nieuwe gebouwen en uitrusting moeten bij voorrang op de plaats komen van de oude. Groene ruimte mag slechts bij hoge uitzondering worden opgeofferd. De duinen aan de kust mogen in geen geval verder worden aangetast.

Door de sterke concentratie in tijd en ruimte van het toerisme (bijvoorbeeld de kust in de zomervakantieperiode) wordt in de beleidsnota gepleit om deze concentratie in tijd en ruimte zoveel mogelijk tegen te gaan. Van belang voor de kust is dat in de beleidsnota wordt gepleit voor de verdere ontwikkeling van het openbaar vervoer naar de kust en om de problematiek van de illegale campings op te lossen door een nieuw kampeerdecreet. Anderzijds wordt ook gepleit voor de aanleg van nieuwe parkeerplaatsen achter de voornaamste badplaatsen. De vraag kan hierbij worden gesteld of dit geen aantasting zal betekenen voor de achterliggende polders. Voorts wordt in de beleidsnota gepleit voor de verruiming van het aanbod van vakantiedorpen (niet specifiek voor de kust). Hierbij wordt evenmin rekening gehouden met de druk op natuurgebieden (cf. negatieve impact van dergelijke vakantiedorpen).

In tegenstelling tot de beleidsnota van 1992, waar het aspect milieu weinig aandacht krijgt, wordt in de nieuwe beleidsnota van 1995 veel aandacht besteed aan milieu en natuur¹⁴⁸². Bovendien wordt in de nieuwe beleidsnota, ook in tegenstelling tot de voorgaande nota, veel meer specifieke aandacht besteed aan de kuststreek. Deze belangstelling van de toeristische sector wijst erop dat de sector het belang van het natuurbehoud en de milieukwaliteit voor het voortbestaan van het toerisme inziet. De effectieve uitvoering van de in de beleidsnota vooropgestelde principes zal de komende jaren moeten blijken.

¹⁴⁸⁰ Het Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme is een instelling van openbaar nut met rechtspersoonlijkheid. De benaming ervan wordt omgevormd tot Toerisme Vlaanderen (1995). Toerisme Vlaanderen is belast met ondermeer de studie, planning, ontwikkeling en bevordering in binnen- en buitenland van toerisme in Vlaanderen en Brussel-Hoofdstad.

¹⁴⁸¹ CLAEYS, U. (red.), Beleidsnota Toerisme in Vlaanderen, Brussel, Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme, 1992, 48p.

¹⁴⁸² Toerisme Vlaanderen: visie op toerisme in Vlaanderen 1995-2000, Brussel, Toerisme Vlaanderen, 1995, 48p.

In de beleidsnota 1995-2000 wordt de "mission statement" voor het Vlaamse Commissariaat-Generaal voor het Toerisme (hernaamd in Toerisme Vlaanderen) verwoord. Toerisme Vlaanderen zal ondermeer een duurzaam toerisme ontwikkelen met respect voor de plaatselijke bevolking, het leefmilieu en het culturele erfgoed. Dit duurzaam toerisme veronderstelt actieve zorg voor de kwaliteit voor onze kuststreek, van de nog overblijvende groene ruimten en van het rijke cultuurhistorisch patrimonium. Dit driedig patrimonium vormt immers de kern en dus het basiskapitaal van Vlaanderens toeristische aantrekkingskracht. Het behoud en de behoedzame ontsluiting ervan is een essentiële randvoorwaarde om de aantrekkingskracht van Vlaanderen als toeristische regio te behouden voor de toekomst. Overdruk op sociaal, cultureel of milieuvlak moet worden vermeden.

Inzake marketing en promotie zal de kust in de komende jaren grote aandacht krijgen. Er zullen nieuwe marktsegmenten worden gezocht als vervanging van de traditionele binnenlandse vakantiegangers die voor hun hoofdvakanties steeds vaker buitenlandse bestemmingen opzoeken. Naast de promotie van de kust als bestemming voor hoofdvakanties zal meer nadruk komen te liggen op de tweede vakanties en op vakanties tijdens het schouderseizoen (juni/september). Er moet tegelijk werk worden gemaakt van de vernieuwing van de badplaatsen en van de uitbreiding van recreatieve mogelijkheden.

Inzake de vakantiecentra en -dorpen zal een eigen sterrenclassificatie worden uitgewerkt. Daarin zal oordeelkundige inplanting en de groenvoorziening een rol spelen en ook de ruimtelijk-ecologische draagkracht van de omgeving zal in rekening worden gebracht.

Inzake samenwerking van de sector toerisme met andere sectoren, wordt de samenwerking benadrukt met de sector milieu. De keuze voor een duurzaam toerisme houdt ondermeer in dat Toerisme Vlaanderen overleg en samenwerking zal uitbouwen met hen die de belangen behartigen van milieu en cultuur. De beleidsnota vermeldt hierover: toerisme enerzijds en milieu en cultuur anderzijds zijn geen noodzakelijke vijandige materies. De kuststreek, de groene ruimten, de stedelijke omgevingen met hun cultuurhistorisch patrimonium vormen het driedig basiskapitaal van de toeristische aantrekkingskracht van Vlaanderen. De keuze voor een duurzame ontwikkeling van het toerisme betekent dat in de toekomst uitsluitend zal worden geopteerd voor die vormen van toerisme die deze fundamenteën op zijn minst respecteren en waar mogelijk zelfs verstevigen. De voorkeur gaat volgens het beleidsplan uit naar die vormen van toerisme die verenigbaar zijn met doelstellingen inzake milieuzorg, natuurbehoud en ruimtelijke ordening. Duurzaam toerisme betekent in dit opzicht behoud, bescherming, onderhoud en restauratie van al wat landschappelijk waardevol is, maar ook doeltreffend beheer, selectieve ontsluiting en maatregelen om overdruk te vermijden.

De link die in de nieuwe beleidsnota wordt gelegd naar milieu en natuur is zeer belangrijk. De toeristische sector heeft in het verleden immers voor een ongebreidelde expansie gezorgd aan de kust waardoor zeer veel van het natuurlijke patrimonium verloren is gegaan voor infrastructuur en recreatieve voorzieningen. Deze expansiedrang en de gevolgen voor de natuurwaarden aan de kust hebben een negatieve impact gehad voor het toerisme zelf. De aanwezigheid van natuurwaarden zijn voor de consument belangrijker geworden. Het gebrek aan ongeschonden, niet-bebouwde duinen is van groot belang. De toeristische sector heeft er alle belang bij dat de overgebleven natuurwaarden aan de kust en de achterliggende polders ongeschonden blijven,

wil het toerisme aan de kust nog blijven voortbestaan. Er zal moeten worden afgewacht in welke mate de toeristische sector het streven naar een duurzaam toerisme aan de kust kan waarmaken, ondermeer door het vermijden van aantastingen in de polders. Vooral bij de uitbouw van nieuwe recreatieve mogelijkheden zal er op moeten worden gelet dat de natuurwaarden in de kust en polders niet verder worden aangetast.

Knelpunten inzake pleziervaart

De pleziervaart vormt een belangrijke recreatievorm aan de kust en heeft zowel impact op zee (verstoring, verontreiniging) als op het land (aanleg van jachthavens, afval afkomstig van pleziervaart in havens).

De pleziervaart kan volgende knelpunten omvatten.

- Verontreiniging

Verontreiniging door pleziervaart wordt veroorzaakt door verschillende elementen. Een eerste probleem is verontreiniging door TBT (tributyltin). TBT is een organotinverbinding en wordt gebruikt als aangroeiwerende biocide in verven voor ondergedompelde structuren (vnl. voor het verhinderen van de afzetting van organismen op scheepsrompen). TBT is reeds toxisch bij zeer lage concentraties. Als gevolg van de aanwezigheid van TBT in het water werd het verschijnsel van imposex vastgesteld bij purperslakken (toestand waarbij de vrouwelijke dieren mannelijke karakteristieken beginnen te vertonen, met sterke terugloop of volledige stopzetting van de reproductie tot gevolg).

Door het gebruik van TBT in aangroeiwerende verven komen grote hoeveelheden TBT in het water terecht. Er is een sterke contaminatie op plaatsen waar een grote hoeveelheid behandelde oppervlakte is ondergedompeld in ondiepe waters en waar de wateruitwisseling klein is. Vooral in de buurt van jachthavens en plaatsen waar veel pleziervaartuigen komen en het overgrote deel van het jaar liggen, kunnen de gevonden concentraties dermate hoog zijn dat toxische effecten voor waterorganismen optreden. Ook droogdokken vormen een bron van verontreiniging (verwijderen en aanbrengen van verf).

Inzake het verfgebruik in België voor de pleziervaart werd in 1988 ongeveer 3.500 liter TBT houdende zelfslijpende ("self-polishing") copolymere verven voor jachten verkocht. Aan de hand van de verkoops cijfers kan een schatting worden gemaakt dat ongeveer 30% van de jachten (ongeveer 4.000) behandeld zijn met TBT verf. Voor de andere jachten worden voornamelijk alternatieve verven gebruikt (voornamelijk harde verven op basis van koper-oxyduul).

Sinds het K.B. van 1991 werden in België beperkingen opgelegd op het gebruik van TBT (ondermeer geen gebruik op schepen die kleiner zijn dan 25 meter). Als gevolg van deze wetgeving kan worden verwacht dat de concentraties TBT in het mariene milieu zullen dalen. Voorwaarde is dat de reglementering goed wordt nageleefd¹⁴⁸³.

¹⁴⁸³ VYNCKE, W. en DEVOLDER, M., 'Tributyltin in de Belgische kustwateren en -havens', *Water*, 1994, nr. 74, 10-13.

Voor de schepen groter dan 25m, moeten nog wettelijke maatregelen worden genomen. Hiervoor is het vinden van een geschikt vervangingsproduct noodzakelijk. Ook voor de scheepsherstellingswerven moeten de emissies door het gebruik van BAT minimaal worden gehouden.

Naast het probleem van TBT is er verontreiniging door olie en chemicaliën (veroorzaakt door ondermeer het lozen van afgewerkte olie, bilgewater met olieresten, onderhoudsproducten), verontreiniging door sanitair afval (veroorzaakt door onderwatertoiletten of chemische toiletten) en verontreiniging door huishoudelijk afval (overboord gooien van keuken- en ander afval).

Op basis van artikel 21, § 2 van het Belgisch Kustreglement is het in de Belgische territoriale zee, in de havens of op de stranden verboden enige vaste of vloeibare stof, onder andere, olie of olieafval en chemische of radioactieve producten of afvalstoffen, waardoor de wateren kunnen verontreinigd worden, uit te storten. Bovendien zijn de bepalingen van Bijlage V bij het Marpol-Verdrag van toepassing op pleziervaartuigen¹⁴⁸⁴.

Op basis van het Kustreglement is het dus verboden van enige vaste of vloeibare stof te lozen. Dit houdt in dat de pleziervaartuigen moeten voorzien zijn van opslagvoorzieningen voor afval aan boord van hun schip en dat op het land in de jachthavens voldoende ontvangstinstallaties moeten voorzien zijn waar het afval kan worden gedeponeerd.

Bij een eerste voorlopige navraag bij verschillende jachthavens aan onze kust, evenals bij de instantie die bevoegd is voor het beheer ervan (Blosa), blijkt dat de opvang van afval afkomstig van pleziervaart niet of nauwelijks is gereguleerd en dat de controle op de naleving van wettelijke verplichtingen vrijwel onbestaand is. Alhoewel Blosa instaat voor het beheer van de jachthavens (M.B. van 1 december 1992¹⁴⁸⁵), wordt ondermeer het onderhoud ervan overgedragen door Blosa aan de verschillende jachtclubs. De Vlaamse Gemeenschap heeft de jachthavens in eigendom¹⁴⁸⁶. De verschillende jachtclubs staan in voor de organisatie van de ophaling en ontvangst van het afval afkomstig van de pleziervaartuigen. Er bestaan geen algemene reglementen of geen uniform systeem voor de afvalophaling. Noch Blosa, noch de jachtclubs kunnen een overzicht geven van de hoeveelheden afval of van het aandeel van het afval afkomstig van de pleziervaart dat aan land wordt gebracht of dat in zee wordt geloosd.

De regeling voor de ophaling van afval afkomstig van de pleziervaart bestaat meestal uit het

¹⁴⁸⁴ Cf. hoofdstuk inzake verontreiniging.

¹⁴⁸⁵ M.B. van 1 december 1992 tot regeling van de beheersoverdracht door de Vlaamse Gemeenschap aan het Commissariaat -generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtcreatie van de aan de kust gelegen jachthavens, B.S., 30 december 1992.

¹⁴⁸⁶ Cf. K.B. van 12 augustus 1981 tot regeling van de egedoms- en beheersoverdracht door de staat aan de Vlaamse Gemeenschap va goederen van de aan de kust gelegen jachthavens, B.S., 21 augustus 1981 en K.B. van 2 februari 1993 tot vaststelling va de lijst van de havens en hun aanhorigheden overgedragen van de Staat aan het Vlaamse Gewest, B.S., 4 maart 1993. Zie ook K.B. van 2 oktober 1992 tot vaststelling van de lijst van de waterwegen en hun aanhorigheden overgedragen van Staat aan het Vlaamse Gewest, B.S., 6 november 1992.

voorzien van een aantal afvalcontainers die worden opgesteld in de haven, evenals het voorzien van een container voor afvalolie. Dit afval wordt dan opgehaald door privé-ondernemingen.

Er werd in het kader van dit onderzoek geen volledige inventarisatie verricht per haven naar de afvalophaling. Bij wijze van voorbeeld werd de regeling inzake afvalophaling in een aantal havens nagevraagd. Het zou evenwel nuttig zijn een volledige inventarisatie hierover uit te voeren.

De enige jachthaven die niet valt onder het beheer van Bloso, met name de Mercator haven in Oostende valt onder het beheer van de stad Oostende. Deze is verantwoordelijk voor de afvalophaling. Door de stad wordt hiervoor voorzien in het plaatsen van afvalcontainers, die worden opgehaald door de reinigingsdiensten van de stad. Door de stad Oostende worden aan de jachthavengebruikers hygiënische voorschriften opgelegd. Deze bepalen:

1. Teneinde de hygiëne te bevorderen worden de jachtlui verplicht hun huisafval te deponeren in gereguleerde plasticzakken. Deze zakken kunnen worden bekomen bij de aangestelden van het stadsbestuur. De zakken met huisvuil dienen degelijk toegebonden, in de op de kade geplaatste vuilniscontainers te worden gedeponerd 's morgens voor 9 uur op maandag, woensdag en vrijdag.
2. Er mag geen huisvuil en afval op de loopsteigers worden gelegd noch in de dokken gegooid. Evenmin mag olie-afval over boord worden gepompt.
3. Onderhouds- en schilderwerken aan boord van de jachten zijn uitdrukkelijk verboden, teneinde de pontons tegen bevuiling of beschadiging te beschermen. Om dezelfde redenen dienen de pontons te worden natgemaakt en met een dekzeil bekleed bij elke levering van brandstof.
4. Bij het reinigen of uithalen der motoren dient er eveneens zorg voor te worden gedragen, dat de pontons niet door olie worden bevuild. Wanneer olie in het hout zou dringen, wordt een volledige nieuwe bekleding geëist.
5. Jachten met een of meer huisdieren aan boord, zullen onverwijld en definitief de haven moeten verlaten, indien blijkt dat deze dieren deze installaties bevuilen.

Bij de jachthavens die onder het beheer van Bloso vallen en waarbij de afvalophaling en ontvangst gebeurt door de jachtclubs zelf, werd een beperkte navraag gedaan. Hierna volgen twee voorbeelden.

Een eerste voorbeeld betreft een jachthaven in Blankenberge, onder het beheer van de Scarp-hout Yachtclub Blankenberge. Door de jachtclub worden containers geplaatst die tweemaal in de week worden opgehaald door prive-ondernemingen. Er worden ook afvaltanks voor olie geplaatst. In het reglement van de jachtclub is niets bepaald over afval. Er wordt een bord uitgehangen met informatie aan het clubhuis¹⁴⁸⁷.

Een tweede voorbeeld is de Koninklijke Yachtclub Nieuwpoort. Bij navraag wordt luidens de club een milieupolitiek gevoerd die bestaat uit het plaatsen van containers voor afval, opvang van olie, ledigingsplaatsen voor sanitair afval. Volgens de club is het grootste probleem van afval in de jachthavens, het zwerfvuil dat door de sluizen komt en dat afkomstig is van de IJzer

¹⁴⁸⁷ Informatie telefonisch verkregen.

en kanalen en het huisvuil dat wordt gestort in de havens¹⁴⁸⁸.

Uit deze voorbeelden blijkt dat er geen systematische en uniforme wijze voor een geselecteerde ophaling van het afval bestaat. De pleziervaartuigen hebben geen enkele verplichting om het afval dat zij aan boord hebben af te geven. Een bijkomend probleem is dat in geen enkele haven een afgesloten plaats is voorzien waar de pleziervaartuigen hun afval kwijt kunnen. De afvalbakken of containers staan meestal in de stad en zijn voor iedereen toegankelijk. Volgens een aantal jachtclubs worden de afvalcontainers voor 80% gebruikt door jachthavengebruikers, en de overige 20% door inwoners of toeristen. Hierover bestaan geen andere gegevens.

Uit bovenstaande blijkt duidelijk een aantal knelpunten inzake de pleziervaart en verontreiniging door pleziervaart.

In eerste instantie is nog weinig geweten over de bijdrage die wordt geleverd door de pleziervaart tot de verontreiniging van het mariene milieu. Nochtans is er een grote concentratie van schepen in de kustwateren en de havens. De aandacht in het wetenschappelijk onderzoek en in de regelgeving is tot dusver vooral uitgegaan naar koopvaardijsschepen. Onderzoek naar de verontreiniging in de jachthavens en de kustwateren en in de territoriale zee is vereist.

Voorts blijkt duidelijk een lacune in de regelgeving. Een specifieke regeling voor de ophaling van afvalstoffen afkomstig van pleziervaartschepen ontbreekt. De beheersverantwoordelijke, Bloso, laat het beheer en het onderhoud over aan de jachtclubs, waardoor de afvalproblematiek op een *ad hoc* basis wordt geregeld. Bovendien kan moeilijk van de gebruikers zelf een door-gedreven afvalpreventie- en controle beleid worden verwacht.

De gemeenten zouden hierin een rol kunnen toebedeeld krijgen, maar deze hebben tot dusver geen bevoegdheden op dit vlak aangezien het beheer in handen is van Bloso. De vraag is hier ten eerste of een orgaan dat is belast met het promoten en ontwikkelen van sportactiviteiten bevoegd en/of bereid is een degelijk afvalbeleid uit te werken. Grotere bevoegdheden op dit vlak voor de gemeentebesturen kunnen eventueel nuttig zijn, alhoewel hierbij concurrentiedruk een negatieve impact kan hebben, indien geen uniforme regeling voor alle jachthavengemeenten wordt uitgewerkt. Indien de jachthavengebruikers moeten betalen voor het gebruik van bijvoorbeeld een containerpark (principe van de vervuiler betaalt), dan is het aangewezen dat een uniforme regeling geldt voor de verschillende jachthavens, zoniet zal de pleziervaart gebruik maken van die havens waar de minst stringente bepalingen gelden.

Pogingen van het gemeentebestuur in Blankenberge om meer bevoegdheden te krijgen op dit vlak door betrokken te worden in een gezamenlijk overleg met de jachthavengebruikers, heeft tot dusver niets opgeleverd. Het voorstel van de gemeente Blankenberge om tussen te komen in de ophaling van het afval, waarbij de kostprijs hiervoor zou worden doorgerekend naar de gebruikers, werd door de clubs niet aanvaard¹⁴⁸⁹.

¹⁴⁸⁸ Fax van 31 augustus 1995 van de Koninklijke Yachtclub Nieuwpoort.

¹⁴⁸⁹ Vergadering met Schepen M. Moreau, Blankenberge, 7 september 1995.

Naast het invoeren van uniforme regelingen voor de opvang van afvalstoffen van de pleziervaart, dienen afzonderlijke afgesloten voorzieningen te worden getroffen voor de ontvangst van het afval. Dit houdt in dat het containerpark enkel toegankelijk kan zijn voor de havengebruikers zelf. Een degelijke ophaling (ook in de piekperiodes in de zomervakanties en in het weekend) moeten ervoor zorgen dat de containers niet vol geraken. Voorts moet een selectieve afvalophaling voorzien zijn.

In ieder geval zullen de containerparken en de ontvangstinstallaties voor bijvoorbeeld afgevoerde olie moeten voldoen aan de voorschriften bepaald in Vlarem II.

Inzake de preventie van afval afkomstig van pleziervaart dienen de nodige bepalingen te worden opgelegd inzake bijvoorbeeld onderwatertoiletten of het gebruik van chemische toiletten, het inbouwen van filters en het voorzien van opslagcapaciteit voor het aan boord houden van afval en dergelijke meer. Voorts moeten voldoende sanitaire voorzieningen aanwezig zijn in de haven. Zo zijn in de haven van Blankenberge wel voorzieningen, maar die zijn gezien de ligging ervan en de structuur van de haven, niet voor iedereen gemakkelijk bereikbaar.

Tenslotte zal de naleving van de regelgeving (Kustreglement, Bijlage V Marpol, Vlarem, Wet verontreiniging oppervlaktewateren) moeten worden verzekerd aan de hand van een degelijke controle.

Als gevolg van het gebrek aan een ophalingsbeleid van afval afkomstig van de pleziervaart, stelt zich het probleem van het zwerfvuil in de havens. Het is echter niet duidelijk waar het zwerfvuil in de havendokken vandaan komt. Volgens de jachtclubs is het meeste zwerfvuil afkomstig van toeristen in de stad. Dit kon echter niet worden geverifieerd en verder onderzoek op dit vlak is vereist.

Het feit dat een alternatief mogelijk is voor de ophaling van afval van de pleziervaart, blijkt uit het voorbeeld uit Nederland, Jachthaven Oostwatering in Veere. In deze jachthaven is een containerpark voorzien voor de selectieve ophaling van afval. Dit containerpark is volledig afgesloten en enkel toegankelijk voor de havengebruikers. Bovendien wordt in Nederland het uitbaten van een jachthaven afhankelijk gesteld van het verkrijgen van een milieuvergunning.

5. Beleidsopties en -voorstellen inzake toerisme en recreatie

Uit de bespreking van de gebruiksfuncties blijkt de kust een van de belangrijkste toeristische trekpleisters in België. De verwevenheid van de natuur ligt aan de kust dan ook veeleer bij toerisme en recreatie dan bijvoorbeeld bij landbouw, in tegenstelling tot de rest van Vlaanderen.

Als gevolg van de evolutie in vrijetijdsbesteding en de invulling daarvan (meer vakanties, actievere vormen van vakanties) kan een verdere toename van toeristische en recreatieve activiteiten worden verwacht. Als gevolg van steeds toenemende recreatieve activiteiten neemt de druk op de natuur ongetwijfeld toe¹⁴⁹⁰.

¹⁴⁹⁰ STRYCKERS, P., *l.c.*, 16.

Nochtans is er tot dusver maar weinig aandacht besteed aan de effecten van recreatie op de natuur en op manieren om de impact van toeristische en recreatieve activiteiten te verminderen of te vermijden. Zo blijken er voor de kust bijvoorbeeld geen of weinig gegevens te bestaan over de ruimtelijke invulling van recreatieve activiteiten op zee (bijvoorbeeld pleziervaart). Voorts is er tot dusver geen aandacht besteed aan de problematiek van het afval afkomstig van de pleziervaart. Er zijn geen of nauwelijks gegevens over de mate of hoeveelheid van het lozen van afval (olie, sanitair en huishoudelijk afval). Het is dan ook niet mogelijk om de impact van de pleziervaart op het mariene milieu in te schatten.

De impact van het toerisme op het landgedeelte van de kust is duidelijk voor zover het gaat om de teloorgang van de natuurwaarden als gevolg van bebouwing en infrastructuur (cf. teloorgang van ongeveer de helft van het duinenareaal aan de Belgische kust). Aan de impact van toerisme en recreatie in de overblijvende natuurgebieden (duinen, strand) is tot zover echter weinig aandacht besteed.

Volgens STRYCKERS vormt het gebrek aan aandacht voor de effecten van recreatie op de natuur niet alleen een zwakke basis voor regelgevend optreden, maar vooral staat dit een belangrijke objectieve bondgenotenstrategie tussen de bescherming van de natuur en landschap en natuurrecreatie in de weg. Nochtans is de natuurrecreatie in Vlaanderen een van de belangrijkste hefboomen om te komen tot een daadwerkelijke bescherming van de groene ruimten. De koppeling van natuur- en landschapsbescherming aan zachte vormen van natuurrecreatie kan het maatschappelijk draagvlak voor de natuurbescherming aanzienlijk vergroten^{1491 1492}.

Het streven naar een duurzaam toerisme is niet alleen van belang voor de bescherming van de natuurwaarden, maar is tevens van belang voor het voortzetten van de toeristische activiteiten zelf. Zoals reeds bleek uit de knelpunten ondermijnt het toerisme zelf de basis voor haar verdere uitbouw en bestaansreden aan de kust, namelijk de natuurwaarden, door een overmatige bebouwing, overmatige toevloed van toeristen, met als gevolg problemen zoals verkeer, overbetreding van duinen en stranden.

Teneinde een meer duurzaam toerisme te bereiken, worden voor de kust een aantal beleidsvoorstellen gegeven.

Een eerste is de nood aan bijkomend onderzoek. Zo is er een nood aan het in kaart brengen van de toeristische en recreatieve activiteiten aan de kust. Dit moet toelaten om gemakkelijker ruimtelijke maatregelen te kunnen nemen. Voorts is er een lacune in het onderzoek naar de effecten van toerisme en recreatie op de natuur. Voor de kust wordt daarbij in het bijzonder gedacht aan de effecten van de pleziervaart, evenals de problematiek van het zwerfvuil en de betreding van duinen en stranden.

¹⁴⁹¹ STRYCKERS, P., *l.c.*, 16.

¹⁴⁹² Over de relatie natuur en recreatie en het maatschappelijk draagvlak zie ook: STRYCKERS, P., 'Maatschappelijk draagvlak voor natuur: over waterhoentjes, melkkartons en bierviltjes' in Hof van Eden of Toren van Babel? Natuurbehoud en natuurontwikkeling in Vlaanderen, KNOPS, G. (ed.), Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1996, 58-79.

Er is tevens een nood aan bijkomend onderzoek inzake het maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud en bescherming aan de kust, in het bijzonder bij de toeristische sector. Het vergroten van dit draagvlak kan een belangrijke impuls betekenen voor het natuurbehoud. Onderzoek over hoe dit draagvlak kan worden vergroot is niet of nauwelijks bestaande. Hierbij rijzen vragen als wat moet worden begrepen onder maatschappelijk draagvlak, wat is het bestaande draagvlak, hoe kan dit worden vergroot, wat zijn de bestaande wettelijke en andere middelen, wat zijn de overlegstructuren. Er dient bijvoorbeeld onderzoek te gebeuren naar de mogelijkheden en de impact van natuureducatieve centra.

Naast verder onderzoek zijn ook initiatieven op wetgevend vlak aangewezen, zowel inzake het opvullen van lacunes in de wetgeving als het effectief uitvoeren en controleren van bestaande wetgeving. Dit behelst volgende aspecten:

- aanvullen van het wettelijk kader inzake de reglementering van afval van de pleziervaart (voorzien van afvalontvangstinstallaties, geselecteerde afvalophaling, controle op de naleving).
- regelen van bepaalde recreatievormen buiten beheersplichtige gebieden zoals natuurreservaten.
- betere controle op bestaande wetgeving: hierbij wordt vooral gedacht aan het effectief optreden tegen niet-vergunde campings in duingebieden en tegen illegale bebouwing in beschermde duingebieden (cf. ook luik natuurbehoud).

Op beleidsvlak wordt in de laatste beleidnota inzake het toerisme van Toerisme Vlaanderen een duurzaam toerisme vooropgesteld. Het verwezenlijken van een duurzaam toerisme zal echter afhankelijk zijn van de invulling die daaraan wordt gegeven en aan de uiteindelijke uitvoering en naleving ervan.

DEEL II: DIVERSE GEBRUIKSFUNCTIES EN FACETTEN VAN DE NOORDZEE EN KUSTZONE: INTERNATIONAAL EN NATIONAAL BELEID

HOOFDSTUK 7. VERONTREINIGING VAN DE NOORDZEE

I. Verontreiniging veroorzaakt door dumping en afvalverbranding

1. Inleiding

De regelgeving met betrekking tot het storten van afval in zee is het gevolg van de feitelijke omstandigheden op het einde van de jaren '60. In 1968 kozen verschillende schepen vanuit Nederlandse havens de zee om er industrieel afval te storten. ICES rapporteerde in hetzelfde jaar dat grote hoeveelheden industrieel afval in de Noordzee werden gestort. Deze gang van zaken alarmeerde de Noorse regering, die in 1971 samen met de andere Scandinavische landen het initiatief nam om een dumpingconferentie in te richten met de andere leden van het Noord-Atlantische Visserijverdrag. Voorheen waren de Scandinavische landen overeengekomen dat de schepen onder hun vlag geen persistente en schadelijke stoffen in de zee mochten storten. De Scandinavische landen wilden dit dumpingverbod uitbreiden tot de andere leden van de Conferentie. In tussentijd werden de voorbereidingen gehouden die resulteerden in de Conferentie van Stockholm (1972). Het storten in de oceaan was één van de thema's die werd behandeld tijdens deze voorbereidingen¹⁴⁹³. In juni 1971 kwamen een aantal West-Europese landen in Londen bijeen om de dumpingproblematiek te bespreken en een gemeenschappelijke reactie voor te bereiden op de Noorse uitnodiging. Reeds tijdens deze vergadering bleek dat verschillende landen diverse benaderingen voorstonden. Het voorstel van de Scandinavische landen om tot een dumpingverbod te komen, bleek voor andere Noordzeelanden te verre gaand. Om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen, kwamen België, Frankrijk, Duitsland, Nederland en Groot-Brittannië op 23 juli 1971 samen te Parijs¹⁴⁹⁴. In navolging op

¹⁴⁹³ Zie de voorlopige ontwerpartikelen over dumping in de oceanen in het kader van de Conferentie voor het Leefmilieu van de Verenigde Naties (Stockholm 1972), zoals voorgesteld door de Intergouvernementele Werkgroep over mariene verontreiniging: A/Conf.48/IWGMP.II/5 (Prov.); 11 ILM 19 (1972).

¹⁴⁹⁴ De Nederlandse delegatie stelde voor om de "Stella Maris" affaire op de agenda te plaatsen, hetgeen door de andere delegaties werd geweigerd. De Stella Maris was een kustschip dat op 16 juli 1971 de haven van Rotterdam verliet met de bedoeling om 650 ton gechlorineerde koolwaterstoffen in het noordelijk deel van de Noordzee te storten. De Nederlandse autoriteiten hadden twijfels over de voorgestelde dumpingplaats in de Noordzee en volgden het schip tot aan het Noordelijke deel van het Nederlands continentaal plateau. Toen bleek dat de Stella Maris van plan was om het afval te storten op 180 mijl uit de Noorse kust, werd Noorwegen verwittigd. In Noorwegen ontstond grote publieke verontwaardiging ten aanzien van de voorgenomen storting. De Noorse regering vroeg aan de Nederlandse om het storten te vermijden. Aangezien de Nederlandse regering de dumping juridisch niet kon verhinderen, vroeg ze de eigenaar van het afval om de voorgenomen dumping vrijwillig te herzien. De eigenaar van het afval stelde een ander dumpingsite voor, met name in de Atlantische Oceaan op duizend mijl uit de kust van Ierland en IJsland nabij de dumpingsite van de Amerikaanse industrie. Toen de Stella Maris de haven van Torshavn op de Faroer Eilanden aandeed om te bunkeren, werd dit door de plaatselijke bevolking geweigerd. De regeringen van Ierland en IJsland protesteerden tegen de voorgenomen dumpingsite. De Britse regering drukte haar bezorgdheid uit over de voorgenomen dumpingsoperatie. Op 25 juli

de vergadering in Parijs, kwamen deze vijf Noordzeelanden in september 1971 opnieuw bijeen te Den Haag. In Den Haag werd het concept van de zwarte en grijze lijsten voorgesteld. In de zwarte lijst kwamen de stoffen die niet mogen worden gestort, in de grijze lijst de stoffen die onder bepaalde omstandigheden mogen worden gestort. In een derde lijst werden de kenmerken van het afval, de dumpingsites en de methode van storten opgenomen alvorens afval mag worden gestort. In oktober 1971 kwamen de vijf landen opnieuw bijeen om een ontwerp van verdrag voor te bereiden. In tussentijd hadden ook de Scandinavische landen een ontwerp van verdrag opgesteld¹⁴⁹⁵. Van 19 tot 22 oktober 1971 werden beide ontwerpverdragen tijdens een Diplomatieke Conferentie in Noorwegen besproken. Dit resulteerde in de eerste multilaterale, weliswaar regionale, dumpingovereenkomst, met name het Verdrag van Oslo ter voorkoming van verontreiniging van de zee tengevolge van het storten uit schepen en luchtvaartuigen van 15 februari 1972¹⁴⁹⁶. Het Verdrag van Oslo trad in werking op 30 maart 1978. Onder impuls van de VN-Conferentie over het menselijk leefmilieu werd van 30 oktober tot 13 november te Londen een conferentie gehouden, die op haar beurt resulteerde in een universeel dumpingverdrag. Dit Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door het storten van afval (het Londen dumpingverdrag of LDC), werd voor ondertekening opengesteld op 29 december 1972¹⁴⁹⁷. Het Verdrag van Londen werd van kracht op 6 juni 1984 en volgt in grote lijnen het systeem met de zwarte en grijze lijst-stoffen uit het Verdrag van Oslo¹⁴⁹⁸. Het Verdrag van Oslo (1972) wordt vervangen door het Verdrag van Parijs ter bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (1992), meer bepaald Bijlage II bij het Verdrag over het voorkomen en uitschakelen van verontreiniging door storting of verbranding¹⁴⁹⁹. Het Zeerechtverdrag van 1982 bevat in art. 1 (1)(5) weliswaar een definitie van "dumping", maar blijft voor het overige nogal vaag en niet concreet. Artikel 210, Zeerechtverdrag bevat een algemene verplichting voor staten om wetgeving en reglementen aan te nemen met het oog op het voorkomen, beperken en controleren van mariene verontreiniging door dumping en een verplichting om hierdoor het storten afhankelijk te maken van een toestemming van de bevoegde autoriteiten. De staten worden opgeroepen om door middel van de bevoegde internationale organisaties universele en regionale regelgeving

1971 keerde de *Stella Maris* terug naar de haven van Rotterdam, waar de lading werd gelost.

¹⁴⁹⁵ Cf. VAN DER BURGT, C., 'The Birth of a Treaty', in The Oslo and Paris Commissions. The First Decade, Chameleon Press, London, 1984, 1-4.

¹⁴⁹⁶ Tekst in 11 ILM 262 (1972); Parlementaire goedkeuringswet van 8 februari 1978, B.S., 4 mei 1978.

¹⁴⁹⁷ 11 ILM 1291 (1972); Parlementaire goedkeuringswet van 20 december 1984, B.S., 24 mei 1984.

¹⁴⁹⁸ Het Verdrag van Helsinki van 1974 ter bescherming van de Baltische Zee daarentegen was toen het enige verdrag dat uitging van een totaal dumpingverbod in de Baltische Zee met uitzonderingen voor baggerspecie en bij overmacht, m.n. in de gevallen die de veiligheid van het schip en de bemanning in gevaar brengen: art 9, Verdrag van Helsinki (1974): 13 ILM 549 (1974).

¹⁴⁹⁹ Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, Paris, 22 September 1992, in 32 ILM 1069 (1993); Nederlandse en Franse tekst in: Ontwerp van wet houdende de goedkeuring van het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan, van de Bijlagen I, II, III en IV en van de Aanhangsels 1 en 2, gedaan te Parijs op 22 September 1992, in Gedr.St., Senaat, 1993-1994, nr. 1167-1; Goedgekeurd door de Waalse Gewestelijke Raad bij Decreet van 6 april 1995, B.S., 10 juni 1995; de Vlaamse Raad bij Decreet van 19 april 1995, B.S., 4 oktober 1995; en door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad bij Ordonnantie van 18 juli 1996, B.S., 9 augustus 1996.

uit te werken. Artikel 237, Zeerechtverdrag erkent dat de bepalingen van het verdrag geen afbreuk doen aan de reeds bestaande verdragsverplichtingen van staten, terwijl art. 210 (6) bevestigt dat nationale wetgeving niet minder effectief mag zijn dan de universele regels en standaarden. Het dumpen in de territoriale zee, in de exclusieve economische zone en op het continentaal plateau van een kuststaat, mag niet plaatsgrijpen zonder de voorafgaandelijke en uitdrukkelijke goedkeuring van de kuststaat (art. 210 (5)). Artikel 216, Zeerechtverdrag voorziet in het afdwingen van de regelgeving in een samenloop van rechtsbevoegdheid, waaronder: 1. de kuststaat in de gevallen de dumping zich voordoet in de territoriale zee, in de exclusieve economische zone en op het continentaal plateau van een kuststaat; 2. de vlaggenstaat bij schepen die zijn vlag voeren of bij schepen en vliegtuigen die bij hem zijn geregistreerd; en 3. de staat binnen wiens grondgebied of offshore terminal de lading wordt aan boord genomen (laadhavenstaat)¹⁵⁰⁰.

2. Het storten van afval in de Noordzee: de wisselwerking tussen diverse verdragen

Het storten van afval in de Noordzee wordt beheerst door twee verdragen, met name het Verdrag van Oslo voor de Noordoostelijke Atlantische Oceaan en het universeel Dumpingverdrag van Londen. Alle Noordzeelanden zijn verdragspartij bij beide verdragen, die de regio van de Noordzee overschrijdt. Denemarken, Duitsland en Zweden zijn daarbijkomend nog verdragspartij bij het Verdrag ter bescherming van de Baltische Zee. Het Verdrag van Oslo wordt op termijn *de jure* vervangen door het Verdrag van Parijs (1992). Hoewel het Verdrag van Parijs (1992) nog niet van kracht is bij gebrek aan voldoende ratificaties, worden de basisbeginselen van het Verdrag reeds door de verdragsluitende partijen toegepast. Deze basisbeginselen reflecteren in grote mate een reeds binnen de Commissie van Oslo (OSCOM) bereikte *acquis*, dat ook sterk is beïnvloed door de Noordzeeverklaringen. De besluitvorming binnen OSCOM onder het Verdrag van Oslo heeft samen met het Verdrag van Helsinki (1974) een belangrijk invloed op de besluitvorming van de Consultatieve Vergadering onder het Verdrag van Londen. De Europese Gemeenschap heeft ten aanzien van het storten en verbranden van afval op zee geen belangrijke invloed gehad. Aan een voorstel tot Richtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschap betreffende het storten van afval in zee (1985), werd door de Raad geen gevolg gegeven¹⁵⁰¹. De Europese Gemeenschap is geen verdragspartij bij het Verdrag van Oslo en het Verdrag van Londen, wel bij het Verdrag van Parijs (1992).

Het Verdrag van Londen erkent in de Preambule en art. VIII expliciet de mogelijkheid om het Verdrag aan te vullen door verdergaande regionale overeenkomsten en deze regionale overeenkomsten te stimuleren en na te leven¹⁵⁰². Verdragspartijen met een gemeenschappelijk

¹⁵⁰⁰ Zie HAKAPAA, K., *o.c.*, 246-248.

¹⁵⁰¹ COM(85) 373 final, voorgelegd aan de Raad op 13 augustus 1985 met de bedoeling om de verschillende dumpingbepalingen van toepassing op de lidstaten van de EG (Verdrag van Oslo, Verdrag van Barcelona) gelijk te schakelen en de daardoor mogelijke ontstane ongelijke concurrentievoorwaarden tegen te gaan, om duplicaten te vermijden, een gelijkvormig stelsel van vergunningen mogelijk te maken en tenslotte strengere dumpingvoorwaarden op te leggen.

¹⁵⁰² Zie Preambule van het Verdrag: "Vervuld met de wens de bescherming van het mariene milieu te verbeteren, door de Staten die in bepaalde geografische gebieden een gemeenschappelijk belang hebben, aan te moedigen daartoe geëigende overeenkomsten te sluiten ter aanvulling van dit Verdrag". Het Verdrag van Oslo

regionaal belang, kunnen regionale overeenkomsten afsluiten ter bescherming van het mariene milieu van een bepaald geografisch gebied, in het bijzonder ter voorkoming van verontreiniging door dumping¹⁵⁰³, voor zover die overeenkomsten niet onverenigbaar zijn met het Verdrag van Londen. De andere verdragspartijen bij het Verdrag van Londen zullen op hun beurt er naar streven ("shall endeavour") te handelen in overeenstemming met de doelstellingen en bepalingen van deze regionale overeenkomsten voor zover ze hen door de IMO¹⁵⁰⁴ worden medegedeeld. De verdragspartijen zullen streven naar samenwerking met de verdragspartijen bij regionale overeenkomsten met het doel om de verschillende procedures te harmoniseren en controlemetingen en wetenschappelijk onderzoek te verrichten¹⁵⁰⁵. Het Verdrag van Londen en het Zeerechtverdrag zijn niet duidelijk in het geval verdragspartijen bij een regionaal dumpingverdrag tegenstrijdige regelgeving uitvaardigen aan deze vervat in het Verdrag van Londen. Er wordt aanvaard dat afwijkend regionaal recht mogelijk is voor zover dit regionaal recht strenger is dan het Verdrag van Londen (*lex specialis* regel), of dat bij tegenstrijdigheid tussen het Verdrag van Londen en een regionaal verdrag, de meest recente bepalingen in aanmerking komen (*lex posterior* regel)¹⁵⁰⁶. Het Verdrag van Helsinki (1974) ter bescherming van de Baltische Zee was het eerste voorbeeld van de *lex specialis* regel. In de Baltische Zee is iedere vorm van dumping verboden, behoudens het storten van baggerspecie of bij overmacht ("force majeure") in de scheepvaart.

Het Verdrag van Parijs (1992) bevat in de preambule enkele verwijzingen naar de noodzaak om ook op een universeel niveau dumping in de zee aan te pakken. Het Verdrag erkent dat geconcentreerde acties op nationaal, regionaal en universeel niveau essentieel zijn om mariene verontreiniging te voorkomen en uit te schakelen en om tot een duurzaam beheer van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan te komen. Het Verdrag brengt de gewoonterechtelijke bepalingen uit Deel XII van het Zeerechtverdrag in herinnering, meer in het bijzonder art. 197 betreffende de universele en regionale samenwerking ter bescherming en behoud van het mariene milieu. Het nieuwe Verdrag stelt ook ter overweging dat de gemeenschappelijke belangen van bepaalde staten in éénzelfde mariene gebied hen er moet toe brengen om samen te werken op regionaal en sub-regionaal niveau en erkent dat het aangewezen kan zijn om op een regionaal niveau strengere maatregelen te treffen dan deze die voorzien zijn in internationale verdragen of akkoorden met een universeel karakter. Het Verdrag laat zelf toe dat binnen het toepassingsgebied van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan, de Commissie voor bepaalde delen in het verdragsgebied strengere of minder strengere maatregelen voorstelt, afhankelijk van de ecologische of economische omstandigheden in de verschillende regio's of

daarentegen bevat geen verwijzingen naar de noodzaak om op een universeel niveau de dumpingproblematiek aan te pakken. Dit is niet verwonderlijk aangezien het Verdrag van Oslo het eerste Verdrag was dat de dumpingproblematiek in de zee behandelde.

¹⁵⁰³ Die verdergaande regionale samenwerking is hoofdzakelijk een Europese aangelegenheid. Enkel voor de Noordzee, de Baltische Zee, de Middellandse Zee (Protocol bij het Verdrag van Barcelona van 16 februari 1976) en de Zuidwestelijke Stille Oceaan (Protocol bij het Verdrag van Noumea van 25 november 1986) bestaan afzonderlijke dumpingverdragen.

¹⁵⁰⁴ De IMO vervult de secretariaatsfuncties van het dumpingverdrag van Londen.

¹⁵⁰⁵ Cf. art. VIII, Verdrag van Londen.

¹⁵⁰⁶ X, The London Dumping Convention. The First Decade, IMO, London, 122-123.

sub-regio's van het Verdrag¹⁵⁰⁷. Deze bepaling maakt het mogelijk dat bijvoorbeeld de Noordzeelanden in navolging van o.m. de Ministeriële Noordzeeconferenties, binnen de Commissie verdergaande maatregelen nemen die niet door Spanje, Portugal, IJsland, Ierland of Finland moeten worden gevolgd.

De beïnvloeding door de besluitvorming van OSCOM onder het Verdrag van Oslo en van HELCOM onder het Verdrag van Helsinki naar de besluitvorming van de Consultatieve Vergadering onder het Verdrag van Londen toe, is sinds het einde van de jaren '80 vrij intens. Het zijn vooral de initiatieven onder beide regionale verdragen die in belangrijke mate hebben bijgedragen tot de universalisering van een regionale consensus ten aanzien van het ondubbelzinnige verbieden van een aantal dumpingpraktijken.

2.1. Geografisch toepassingsgebied van de dumpingverdragen

2.1.1. Mariene wateren

In het Verdrag van Londen wordt onder dumping, het storten in zee bedoeld (art. III (1)) of in alle mariene wateren met uitsluiting van de interne wateren (art. III (3)). De Consultatieve Vergadering besloot dat het Verdrag van Londen niet alleen van toepassing is in de territoriale zee van een verdragspartij, maar ook op het continentaal plateau en in de exclusieve economische zone¹⁵⁰⁸. De Consultatieve Vergadering kon wel niet besluiten of de verdragspartijen al dan niet een exclusieve zone dienden af te kondigen of in te stellen, alvorens het Verdrag van toepassing kan zijn voor die zone. Het Zeerechtverdrag van 1982 bevat geen uitdrukkelijke verplichting om deze zone af te kondigen of in te stellen (cf. artt. 55 e.v., Zeerechtverdrag). Wij menen te kunnen stellen dat indien een kuststaat het Verdrag wenst toe te passen in zijn exclusieve economische zone en als dusdanig naar deze zone verwijst, hij eerst en vooral die zone moet afkondigen¹⁵⁰⁹. Deze stelling is niet alleen gebaseerd op een *a contrario* redenering ten aanzien van het regime van het continentaal plateau, waarover de kuststaat beschikt op basis van het principe dat het continentaal plateau de voortzetting is van de natuurlijke

¹⁵⁰⁷ Art. 24, Verdrag van Parijs (1992): "*The Commission may decide that any decision or recommendation adopted by it shall apply to all, or a specified part of the marine environment and may provide for different timetables to be applied, having regard to the differences between ecological and economic conditions in the various regions and sub-regions covered by the Convention*".

¹⁵⁰⁸ Cf. Report of the Eleventh Consultative Meeting, 8 November 1988, LDC 11/14, § 5.4. en 5.9.: "5.4. *The Meeting endorsed the conclusion of the Group that a party could apply, in accordance with international law, the LDC to dumping not only in its territorial sea but also in the EEZ and onto its continental shelf. 5.9. ... the Meeting agreed that the UN General Assembly should be informed by the Secretary-General of the IMO that Contracting Parties to the LDC agreed that the Convention may be applied not only in territorial waters but also within the 200-mile EEZ*".

¹⁵⁰⁹ Cf. LUCCHINI, L. en VOELCKEL, M., Droit de la mer, Tome 1, Paris, Pedone, 1990, 216, § 239: "*Il convient avant toute chose de noter que la juridiction de l'Etat riverain sur la zone économique adjacente à sa mer territoriale n'est en mesure de s'exercer qu'à la suite d'une proclamation expresse faite par lui, établissant son emprise sur ladite zone*"; Zie ook VICUNA, O.F., The Exclusive Economic Zone. Regime and Legal Nature Under International Law, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, 40.

verlenging van de landmassa van de kuststaat en bijgevolg niet moet worden afgekondigd¹⁵¹⁰, maar ook op de vaststelling dat de exclusieve economische zone beperkingen instelt op de rechten van andere staten onder het regime van de volle zee. Tenslotte blijkt uit de statenpraktijk van o.m. de Noordzeelanden dat, met uitzondering van Groot-Brittannië, alle kuststaten uitdrukkelijk een exclusieve economische zone hebben ingesteld of dit van plan zijn te doen, alvorens daarin hun rechten uit te oefenen¹⁵¹¹. Omwille van de rechtszekerheid is het belangrijk de exacte status van een bepaalde mariene zone te weten¹⁵¹². Die status kan worden afgeleid door de afkondiging van de exclusieve economische zone via een verklaring, een verdrag of het bekendmaken van de nationale wetgeving terzake. Zolang de exclusieve economische zone niet is afgekondigd of ingesteld, behoort het watergebied voorbij de territoriale zee tot de volle zee.

In 1985 erkende OSCOM het belang om over gegevens te beschikken van dumpingoperaties in de interne wateren van de verdragsstaten. De Commissie verzocht de verdragspartijen om op een vrijwillige basis informatie te verstrekken over problemen die zich hierbij voordoen en de te volgen procedure om die dumpingen te vergunnen. Het was de bedoeling om na te gaan of de vrijwillige rapportage over stortingen in de interne wateren niet verplichtend kon worden gesteld¹⁵¹³. Tijdens de Twaalfde Vergadering van OSCOM in juni 1986 werd het storten van afval in de interne wateren van de verdragspartijen bij het Verdrag van Oslo opnieuw besproken. Een meerderheid van de delegaties was voorstander om het Verdrag te amenderen, waardoor de interne wateren onder het toepassingsgebied van het Verdrag zouden komen en bijgevolg het storten in de interne wateren voor bepaalde stoffen wordt verboden of vergunningsplichtig en de rapportage over de hoeveelheid en de kwaliteit van het gestorte afval verplicht. Duitsland wenste evenwel een uitzondering te maken voor het storten van baggerspecie¹⁵¹⁴. Mede onder impuls van de Tweede Ministeriële Noordzeeverklaring¹⁵¹⁵ werd het Verdrag van Oslo in 1989 geamendeerd, waardoor ook de interne wateren van de verdragspartijen uitdrukkelijk onder het toepassingsgebied van het Verdrag komen¹⁵¹⁶. Het Protocol van 1989 is echter niet van kracht geworden bij gebrek aan toetreding door alle verdragspartijen. Zelfs indien het Verdrag van Oslo van toepassing zou zijn op de mariene wateren van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (interne wateren, territoriale zee,

¹⁵¹⁰ Luidens art. 77 (3), Zeerechtverdrag zijn de rechten van de kuststaat op het continentale plat niet afhankelijk van een daadwerkelijke of fictieve bezetting of van enige uitdrukkelijke proclamatie.

¹⁵¹¹ Cf. MAES, F., *o.c.*, 513-516 (1996).

¹⁵¹² Twijfel kan bestaan wanneer een kuststaat zich beroept op een 200 mijl visserijzone waar verhoogde beschermingsmaatregelen voor de levende rijkdommen van de zee van toepassing zijn die unilateraal werden afgekondigd door kuststaten met de bedoeling om de visserij in die zone beter te controleren (cf. Canadese Arctic Waters Act). Ook de individuele lidstaten van de EG hebben een visserijzone van 200 mijl ingesteld, behoudens Frankrijk die deze zone de economische zone heeft genoemd.

¹⁵¹³ Cf. OSCOM, *Tenth Annual Report*, London, 1985, 6-7, § 28.

¹⁵¹⁴ Cf. OSCOM, *Eleventh Annual Report*, London, 1986, 6-8, § 31-38.

¹⁵¹⁵ Cf. punt 23, Verklaring van Londen van 1987.

¹⁵¹⁶ Art. 15 (1)(c) en 19 (4), Verdrag van Oslo, zoals geamendeerd door het Protocol van 5 december 1989.

exclusieve economische zone, continentaal plateau en volle zee)¹⁵¹⁷, behoorde het tot de individuele discretionaire bevoegdheid van de verdragspartijen om het gedeelte van hun interne wateren aan te duiden waarop het Verdrag van toepassing zou zijn. Het Verdrag is bijgevolg niet automatisch van toepassing op alle interne wateren, zoals het Verdrag van Parijs voor verontreiniging afkomstig van het vasteland (art. 3, Verdrag van Parijs 1974).

Het nieuwe Verdrag van Parijs (1992) lost dit probleem op door ook de gevallen van dumping, in navolging op het Verdrag van Parijs van 1974 bij verontreiniging afkomstig van het vasteland, van toepassing te maken in de interne wateren van de verdragspartijen (art. 1 (a)). OSPARCOM besliste dan ook om de opvolging van ratificaties van het Protocol van 1989 van zijn agenda te schrappen¹⁵¹⁸.

Hoewel in België sprake is over binnenwateren¹⁵¹⁹, worden hiermee internationaalrechtelijk de interne wateren bedoeld. De interne wateren bij de waterlopen zijn landwaarts begrenst tot de zoetwaterlimiet, of de plaats in de waterloop waar bij laag water en in tijden van geringe afvloeiing van zoetwater het zoutgehalte merkbaar stijgt ten gevolge van de aanwezigheid van zeewater (art. 1 (b)(c), Verdrag van Parijs (1992)¹⁵²⁰. Aangezien de zoetwatergrens in bepaalde gevallen voor de ene verdragspartij veel dieper landinwaarts kan liggen dan voor andere verdragspartijen, voorziet het Verdrag van Parijs (1974) dat PARCOM op voorstel van een verdragspartij een andere binnengrens kan vaststellen (art. 16 (c)). De nieuwe Commissie bij het Verdrag van Parijs van 1992 heeft deze expliciete mogelijkheid niet meer. Het Verdrag begrenst de landwaartse grens van de interne wateren op de zoetwaterlijn, maar kan zich bij de exacte afbakening ervan laten leiden door de afbakeningen reeds tot stand gekomen onder het Verdrag van Parijs.

2.1.2. De zeebodem en ondergrond

In het begin van de jaren '80 was het onduidelijk of het bergen van afval in de ondergrond van de zeebodem via het boren van een schacht vanaf een schip of een installatie op zee, al dan niet een vorm van dumping was. Aangezien deze afvalverwijderingstechniek in de jaren '70 technisch nog niet mogelijk was, verwijzen het Verdrag van Londen en Oslo niet expliciet naar de ondergrond van de zee. Naarmate het bergen van hoog-radioactief afval in de zeebodem ernstig in overweging werd genomen, begonnen een aantal regeringen zich zorgen te maken dat deze berging door geen enkel verdrag wordt beheerst. Binnen de Consultatieve Vergade-

¹⁵¹⁷ Cf. Artikel 19 (4) zoals geamendeerd door het Protocol van 5 december 1989: "*Maritime area* means that part of the internal waters of a Contracting Party designated by that Party for the purpose of this Convention, the territorial sea of a Contracting Party, that part of the sea beyond and adjacent to the territorial sea under the jurisdiction of a Contracting Party in accordance with international law, and the high seas".

¹⁵¹⁸ OSPAR 16/13/1, § 2.10.

¹⁵¹⁹ Cf. art. 1 (b), ontwerp van wet ter goedkeuring van het Verdrag van Parijs (1992), Gedr.St., Kamer, 1993-1994, nr. 1167-1, 10.

¹⁵²⁰ Deze definitie van de zoetwatergrens gaat terug tot de definitie ervan in het ontwerp-Verdrag over de bescherming van de internationale waterlopen in het kader van de Raad van Europa: art. 1, c., COM (84) 244 van 30 oktober 1987: "*limite des eaux douces*", l'endroit dans le cours d'eau où, à marée basse et en période de faible débit d'eau douce, le degré de salinité augmente sensiblement par suite de la présence de l'eau de mer".

ring van het verdrag van Londen kwam in 1983 de discussie op gang over het bergen van radioactief afval in de ondergrond van de zee. Volgens de landen die in een belangrijke mate beroep doen of in de toekomst wensen te doen op kernenergie om aan hun energiebehoeften te voldoen (waaronder Frankrijk, Groot-Brittannië, België, Rusland en China), valt het bergen van hoog-radioactief afval in de zeebodem niet onder het dumpingverdrag aangezien het dumpingverdrag het storten op zee ("at sea") beheerst en niet het storten op de zeebodem. Andere delegaties waren de mening toegedaan dat onder het storten op zee, de zeebodem en de ondergrond zijn inbegrepen. Ook in de rechtsleer zijn de meningen verdeeld¹⁵²¹. Het betreft het bergen van radioactief afval in de zeebodem van de volle zee, aangezien de bodem en ondergrond deel uitmaakt van de territoriale zee en de exclusieve economische zone. Door de beslissing van de Consultatieve Vergadering dat het verdrag van toepassing kan zijn voorbij de territoriale zee, op het continentaal plateau en in de exclusieve economische zone van de verdragspartijen¹⁵²², wordt daarmee ook naar de bodem en de ondergrond verwezen. Het continentaal plateau daarentegen omvat enkel de bodem en de ondergrond en niet bovenliggende wateren. De voorstanders van de beperkte interpretatie van het begrip zee, beroepen zich op de vrijheid van de volle zee, waaronder ook de vrijheid valt om op de bodem en de ondergrond van de volle zee activiteiten uit te voeren, weliswaar met verplichtingen indien de exploratie en exploitatie plaatsgrijpt in het "Gebied" (m.n. de diepzeebodem voorbij de nationale rechtsbevoegdheid van staten) (Deel XI, Zeerechtverdrag (1982)). Tijdens de Tiende Consultatieve Vergadering in 1986 was een meerderheid van de Verdragspartijen de mening toegedaan dat deze verwijderingstechniek onder het Verdrag van Londen valt en dat het bergen van hoog-radioactief afval in de zeebodem niet kan worden toegestaan, tenzij en tot wanneer het bewijs wordt geleverd dat deze berging niet alleen technisch haalbaar is maar ook voor het leefmilieu aanvaardbaar¹⁵²³.

In 1990 werd door een meerderheid van de leden tijdens de Dertiende Consultatieve Vergadering een resolutie aangenomen waarin het Verdrag van Londen wordt aanzien als het bevoegde verdrag om het bergen via de zee van laag-radioactief afval in de ondergrond van de

¹⁵²¹ Zie uitgebreid bij: GUNDLING, L., 'Seabed Disposal of High-level Radioactive Waste', 44 *ZAORV* 94-102 (1984); MANI, V.S., 'Ocean Dumping of Radioactive Wastes: Law and Politics', 24 *IJIL* 224-244 (1984); de YTURRIAGA, J.A., 'Disposal of Nuclear Waste into the Sea', in *The Future of the International Law of the Environment. Workshop Hague Academy of International Law*, DUPUY, R.-J. (Ed.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985, 375-379; CURTIS, C.E., 'Legality of Seabed Disposal of High-Level Radioactive Wastes under the London Convention', 14 *ODIL* 383-415 (1985); WELSCH, H., 'The London Dumping Convention and Sub-Seabed Disposal of Radioactive Waste', 28 *GYIL* 322-354 (1985).

¹⁵²² Cf. Report of the Eleventh Consultative Meeting, 8 November 1988, *LDC 11/14*, § 5.4. en 5.9.: "5.4. The Meeting endorsed the conclusion of the Group that a party could apply, in accordance with international law, the LDC to dumping not only in its territorial sea but also in the EEZ and onto its continental shelf. 5.9. ... the Meeting agreed that the UN General Assembly should be informed by the Secretary-General of the IMO that Contracting Parties to the LDC agreed that the Convention may be applied not only in territorial waters but also within the 200-mile EEZ".

¹⁵²³ X, *The London Dumping Convention. The First Decade and Beyond*, IMO, London, 1991, 106-107; zie ook: Report of the Eight Consultative Meeting, *Doc. LDC 8/10* (1984), § 5.2.: "... the London Dumping Convention is the appropriate international forum to address the question of the disposal of high-level radioactive wastes into the sea-bed".

zee te regelen en waarop momenteel een moratorium heerst¹⁵²⁴. Het zich ontdoen van afval in de ondergrond, via de zee door middel van schepen, platformen, artificiële eilanden en luchtvaartuigen wordt in de resoluties aanzien als dumping onder het Verdrag van Londen¹⁵²⁵. Bij de amenderingsvoorstellen van het Verdrag van Londen, is het de bedoeling om de verwijzing naar de term "zee" (art. III (3)) te herdefiniëren, zodat hierbij ook de ondergrond kan worden begrepen ("sub sea-bed repositories accessible from the sea")¹⁵²⁶. Eerder was reeds overeengekomen dat het zich ontdoen van radioactief afval in de zeebodem via het vasteland, niet het voorwerp uitmaakt van het Verdrag van Londen¹⁵²⁷.

In tegenstelling tot het Verdrag van Londen, maar in navolging van de Derde Noordzeeverklaring (1990)¹⁵²⁸, is het Verdrag van Parijs (1992) duidelijk. De zeebodem en de ondergrond van de interne wateren, de territoriale zee, het continentaal plateau, de exclusieve economische zone en de volle zee vallen expliciet onder het toepassingsgebied van het Verdrag (art. 1 (a)). Het belang van deze bijvoeging voor de dumpingproblematiek in dit Verdrag is vooral gericht op de bodem en ondergrond van de volle zee, voorbij het continentaal plateau en meer in het bijzonder in de Atlantische Oceaan. Het Verdrag omschrijft immers het toepassingsgebied door de expliciete verwijzing naar de interne wateren, de territoriale zee en de volle zee, aangevuld met de impliciete verwijzing naar het continentaal plateau en de exclusieve economische zone. Er is evenwel geen enkele verwijzing in het Verdrag te vinden naar het storten van afval en andere stoffen op een andere wijze dan via een vaartuig of een luchtvaartuig. Het zich ontdoen van stoffen en energie op de zeebodem of in de ondergrond door middel van een tunnel of pijpleiding vanaf het vasteland wordt beheerst door de bepalingen betreffende de verontreiniging vanaf het vasteland (art. 1 (e), Verdrag van Parijs (1992)).

¹⁵²⁴ Resolutie LDC. 41(13) Disposal of radioactive wastes into the sub-sea-bed repositories accessed from the sea. De resolutie werd aangenomen met 29 stemmen voor, 4 tegen en 4 onthoudingen.

¹⁵²⁵ Cf. X, The London Dumping Convention. The First Decade and Beyond, IMO, London, 1991, 282; zie over de betekenis van de resoluties: HEY, E., 'Hard Law, Soft Law, Emerging International Environmental Law and the Ocean Disposal Options for Radioactive Waste', XL NILR 424-426 (1993).

¹⁵²⁶ Report of the Fifteenth Consultative Meeting, Doc. LC 15/16 (1992), Annex 3; de beslissing om het Verdrag van Londen te amenderen werd genomen tijdens de 16de Consultatieve Vergadering in 1993 in Resolutie LC.48(16) "Review of the London Convention".

¹⁵²⁷ Report of the Thirteenth Consultative Meeting (1990), Doc. LDC 13/15, § 6.40

¹⁵²⁸ Cf. punt 32. waarin de Noordzeelanden, behoudens Groot-Brittannië, overeenkwamen dat in overeenstemming met de aanbevelingen van de bevoegde internationale organisaties, de Noordzee niet geschikt is voor het dumpen van radioactief afval, noch voor de opslag van dergelijk afval in de zeebodem.

2.2. Het materieel toepassingsgebied van de dumpingverdragen

2.2.1. Betekenis van dumping in zee¹⁵²⁹

De definitie van dumping in het Verdrag van Londen verschilt in belangrijke mate van de definitie van dumping in het Verdrag van Oslo.

Volgens het Verdrag van Londen betekent "*dumping*": 1/ het zich op zee opzettelijk ontdoen van afval en andere stoffen vanuit vaartuigen of luchtvaartuigen, of vanaf platforms of andere door de mens gemaakte bouwwerken in zee; 2/ het in zee tot zinken brengen van vaartuigen, luchtvaartuigen, platforms of andere door de mens gemaakte bouwwerken in zee (art. III (1)(a))¹⁵³⁰. Onder afval en andere stoffen worden begrepen: "*materialen en substanties, onverschillig hun aard, vorm of beschrijving*" (art. III (4))¹⁵³¹.

Het Verdrag van Londen kan regelgevend optreden in de gevallen dat vaartuigen, luchtvaartuigen, platforms en andere kunstmatige bouwwerken naar zee worden gebracht met de bedoeling ze daar opzettelijk tot zinken te brengen. Onder het Verdrag van Londen valt tevens het storten vanaf bouwwerken in zee, zoals vanaf kunstmatige eilanden. De Dertiende Consultatieve Vergadering stelde dat het achterlaten van niet meer bruikbare offshore-installaties en structuren, het gedeeltelijke verwijderen ter plaatse ("topling off in situ") van die installaties en structuren met de bedoeling er zich van te ontdoen, moet worden aanzien als dumping onder het Verdrag van Londen¹⁵³².

De definitie van dumping in het Verdrag van Oslo luidt als volgt, dumping betekent: "*het zich opzettelijk ontdoen van stoffen en materialen in zee, met inbegrip van verbranding op zee, door of vanuit schepen of luchtvaartuigen*" (art. 19 (1)). Met schepen wordt bedoeld, zeegaande schepen onverminderd van welk type, waarbij inbegrepen luchtkussenvaartuigen, drijvende vaartuigen, al dan niet met eigen voortstuwingsvermogen en vaste dan wel drijvende platformen (art. 19 (2)). Het opnemen van schepen zonder eigen voortstuwingsvermogen is niet onbelangrijk, aangezien het verschil tussen een schip ("ship" in het Verdrag van Oslo) en een vaartuig ("vessel" in het Verdrag van Londen) er precies in ligt dat een schip zich

¹⁵²⁹ Het Verdrag van Londen geeft een definitie van de zee, als zijnde alle mariene wateren met uitzondering van de interne wateren. Het Verdrag van Oslo heeft geen definitie van de zee, maar verwijst als toepassingsgebied van het Verdrag naar het maritieme gebied, dat wordt gedefinieerd door een verwijzing naar de mogelijke mariene zones in het internationaal zeerecht. Bij de bepalingen over dumping echter, wordt niet verwezen naar het storten in het "maritieme gebied" van het Verdrag, maar naar de zee: Cf. artikel 19 (1), Verdrag van Oslo.

¹⁵³⁰ De definitie van dumping in zowel het Verdrag van Helsinki van 1974 (art. 2) als in het Zeerechtverdrag (art. 1 (5)) is gelijklopend met de definitie in het Verdrag van Londen. Ook de definitie van dumping in het Protocol bij het Verdrag van Barcelona (art. 3 (3)) komt op hetzelfde neer, daar het storten vanaf en van platformen en door de mens gemaakte bouwwerken, alsmede de uitrusting ervan, wordt opgenomen in de omschrijving van "schepen en luchtvaartuigen" (art. 3 (1)).

¹⁵³¹ Verdrag van Londen: "*Wastes or other matter' means material and substances of any kind, form or description*"; idem artikel 3 (2), Dumpingprotocol bij het Verdrag van Barcelona; De omschrijving van afval en andere stoffen werd evenwel niet opgenomen in het Verdrag van Helsinki en het Zeerechtverdrag.

¹⁵³² Cf. X, The London Dumping Convention. The First Decade and Beyond, IMO, London, 1991, 282.

kenmerkt door een eigen voortstuwing en een vaartuig zich kan voortbewegen door een eigen of externe voortstuwing¹⁵³³. M.a.w. ieder schip is een vaartuig, maar niet ieder vaartuig is een schip, tenzij het verdrag een ruime definitie verstrekt van het begrip "schip".

Het grote verschil tussen het Verdrag van Oslo en het Verdrag van Londen bestaat erin dat het Verdrag van Oslo het met opzet tot zinken brengen van schepen, vliegtuigen en platformen in de zee (in de betekenis van het naar zee brengen) niet expliciet aanziet als dumping, behoudens de verwijdering die plaats heeft vanaf schepen en platformen. M.a.w. het achterlaten en het tot zinken brengen van schepen op zee is geen dumping onder het Verdrag van Oslo. Voor het zich ontdoen van scheepswrakken op zee, stelde OSCOM wel een vrijblijvende prioriteitenlijst op, waarmee de verdragspartijen rekening kunnen houden¹⁵³⁴. Aan de verdragspartijen werd voorgesteld om: 1/ alle mogelijkheden te benutten om schepen te bergen of aan land te brengen; 2/ uit te kijken naar een dumpingsite in diep water (meer dan 2.000 meter diep en minstens 150 mijl uit de dichtstbijzijnde kust)¹⁵³⁵ en 3/ het dumpen van scheepswrakken op locaties nabij de kust in ondiep water enkel als een laatste mogelijke dumping te beschouwen¹⁵³⁶. Het op zee achterlaten van platformen is luidens de definitie van dumping, strikt gezien geen dumping onder het Verdrag van Oslo. Niettemin waren de meeste delegaties binnen OSCOM van mening dat zowel het achterlaten van schepen en platformen op zee het voorwerp uitmaken van de bepaling "*afval in bulkvorm*" die een ernstig obstakel kan vormen voor de visserij en de scheepvaart, waarvoor een bijzondere stortingsvergunning nodig is (Bijlage II (b)). Binnen OSCOM is daarover nooit een consensus bereikt ten aanzien van offshore-installaties wegens Brits verzet¹⁵³⁷, hoewel in 1991 richtlijnen werden uitgewerkt betreffende het zich ontdoen van offshore- installaties op zee (geheel of gedeeltelijk), waarbij op een "*trial basis*" werd voorzien in een consultatieprocedure ingeval partijen de intentie hebben zich van deze installaties op zee te ontdoen¹⁵³⁸. Het storten vanaf de door de mens gemaakte bouwwerken, andere dan platformen, zoals kunstmatige eilanden of zeesteden¹⁵³⁹ wordt eveneens niet door het Verdrag van Oslo geregeld.

¹⁵³³ Zie SULLIVAN, E., *The Marine Encyclopaedic Dictionary*, London, Lloyd's of London Press, 1988, 387 en 449: "*Ship: (1) a floating vessel which is self-propelled and capable of carrying cargo or passengers*" / "*Vessel: (1) a general marine word for all types of floating craft with or without power*".

¹⁵³⁴ Tijdens de Zesde Vergadering van OSCOM werd aan SACSA gevraagd het probleem van het zich ontdoen van scheepswrakken op zee, al dan niet geladen met gevaarlijke stoffen, te bestuderen in de context van de afval in bulkvorm voorziening uit Bijlage II (b) van het Verdrag van Oslo.

¹⁵³⁵ Dit is de diepwaterclausule uit Bijlage II (4) van het Verdrag van Oslo, die niet is terug te vinden in het Verdrag van Londen.

¹⁵³⁶ Zie: X., 'The Oslo and Paris Commissions: History and Progress (1974-1984)', in *The Oslo and Paris Commissions. The First Decade*, Chameleon Press, London, 1984, 20.

¹⁵³⁷ Cf. Standpunt Britse delegatie in: OSCOM, *Twelfth Annual Report*, 25, § 106 (1987).

¹⁵³⁸ Cf. Oslo Commission Guidelines for the Disposal of Offshore Installations at Sea (1991), in: OSCOM, *Procedures and Decisions Manual*, F9/91, 2/8; zie ook *infra* bij offshore-exploitatie voor de door de IMO aangenomen richtlijnen inzake het verwijderen van verlaten en niet meer gebruikte offshore- installaties.

¹⁵³⁹ Zie voor artificiële eilanden voor diverse doeleinden, waaronder artificiële zeesteden: PAWSON, O., 'Implications of Floating Communities for International Law', *Marine Policy Reports*, 1989/1, no. 2, 101.

Het nieuwe Verdrag van Parijs (1992) daarentegen voorziet expliciet onder de definitie van dumping: (i) het zich opzettelijk ontdoen van afval of andere materie vanaf schepen of luchtvaartuigen en vanaf offshore-installaties; (ii) het zich opzettelijk ontdoen van schepen of luchtvaartuigen en offshore-installaties en pijpleidingen. Onder "*schepen en luchtvaartuigen*" wordt wel begrepen: "*vaartuigen die zich op het water, in het water of in de lucht voortbewegen ongeacht hun type, hun onderdelen en toebehoren ervan. Deze uitdrukking omvat luchtkussenvaartuigen, drijvende vaartuigen al dan niet met eigen voortstuwingsvermogen, en andere door de mens gemaakte structuren in de maritieme zone en hun uitrusting, maar slaat offshore-installaties en offshore-pijpleidingen uit*" (art. 1 (f)(n)). Het Verdrag van Parijs (1992) brengt de definitie van dumping in lijn met deze uit het Verdrag van Londen en het Zeerechtverdrag. Het storten van offshore-installaties en offshore-pijpleidingen en het storten van afval en andere materie vanaf offshore-installaties valt echter niet onder de dumpingbepalingen uit Bijlage II van het Verdrag (art. 1, Bijlage II), maar wel onder Bijlage III betreffende offshore verontreiniging (zie *infra*). Het geheel of gedeeltelijk ter plaatse achterlaten (*in situ*) van een in onbruik geraakte offshore-installatie of een offshore-pijpleiding valt zelfs uitdrukkelijk niet onder "dumping", op voorwaarde dat deze operatie plaatsvindt in overeenstemming met Bijlage III (offshore-bijlage) en andere relevante internationale wetgeving (art. 1 (g)(iii)). België en Duitsland hebben zich tijdens de onderhandelingen van het Verdrag van Parijs (1992) lange tijd verzet tegen deze eigenaardige constructie, die is ingegeven om de Britse en Noorse offshore-belangen te vrijwaren van een uitdrukkelijk stortingsverbod. Voor België en Duitsland betekende het achterlaten *in situ* of het gedeeltelijk storten van een in onbruik geraakte offshore-installatie in zee een vorm van dumping. Voor Groot-Brittannië en Noorwegen maakten deze omstandigheden deel uit van de offshore- exploitatie zelf. Uiteindelijk moet een onderscheid worden gemaakt tussen het geheel of gedeeltelijk achterlaten van een offshore-installatie of een pijpleiding (geen dumping) en het storten zelf van een deel van de offshore-installatie of een pijpleiding na ontmanteling. Deze laatste situatie valt uitdrukkelijk onder de definitie van dumping (art. 1 (f)(ii)(2), Verdrag), hoewel de bepalingen van de dumpingbijlage er niet op van toepassing zijn (art. 1 (b), Bijlage II).

2.2.2. Uitzonderingen op dumpingbepalingen

2.2.2.1. Operationele lozingen van vaartuigen, platformen en andere bouwwerken

Onder het Verdrag van Oslo is "*elke lozing of verbranding behorende of voortvloeiende uit de normale exploitatie van schepen en luchtvaartuigen en hun uitrusting*", geen dumping (art. 19 (1)(a)). Het Verdrag van Londen en het Zeerechtverdrag (1982) geven hieromtrent een andere omschrijving, waarbij het Zeerechtverdrag de omschrijving uit het Verdrag van Londen letterlijk overneemt. Onder storten wordt niet begrepen: "*het zich op zee ontdoen van afval of andere stoffen behorende bij of afkomstig van de normale exploitatie van schepen, luchtvaartuigen, platforms of andere door de mens gemaakte structuren in zee en van hun uitrusting, uitgezonderd afval en andere stoffen die worden vervoerd door of overgeladen op schepen, luchtvaartuigen, platforms of andere door de mens gemaakte structuren op zee, gebruikt om zich van deze stoffen te ontdoen, of stoffen die afkomstig zijn van de verwerking van dergelijk afval of andere stoffen aan boord van deze schepen, luchtvaartuigen, platforms of andere structuren*" (art. III (1)(b)(i), Verdrag van Londen; art. 1 (5)(b)(i), Zeerechtverdrag). Het Verdrag van Parijs (1992) voegt hieraan toe: "*het zich overeenkomstig het Internationaal Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging vanaf schepen, 1973, zoals gewijzigd door*

het Protocol van 1978 in verband daarmee, of andere toepasselijke internationale wetgeving, ontdoen van afval of andere materie ..." (art. 1 (g)(i)). Het Verdrag van Parijs verwijst uitdrukkelijk naar het MARPOL-Verdrag (MARPOL 73/78) en vervangt het begrip "stoffen" door "materie". Andere toepasselijke wetgeving slaat vooral op het Verdrag van Parijs (1974) voor lozingen vanaf offshore-installaties.

Over de vraag wat moet worden begrepen onder operationele lozingen, is geen éénduidig antwoord te geven. De gevallen waarbij olie of schadelijke stoffen (chemicaliën en verpakte gevaarlijke stoffen) worden geloosd door schepen ten gevolge van operationele activiteiten, worden duidelijk beheerst door het MARPOL-Verdrag, net zoals het lozen van sanitair afval en het zich ontdoen van scheepsvuilnis (cf. *infra*). In de gevallen waarbij lading wordt overboord gezet, moet een onderscheid worden gemaakt naar de oorzaak van het overboord zetten. Enerzijds zijn er de gevallen van overmacht, waarbij het noodzakelijk is om lading overboord te zetten terwille van de veiligheid van het schip en mensenlevens ("*force majeure*")¹⁵⁴⁰. Anderzijds zijn er de gevallen waarbij lading wordt overboord gezet wegens beschadiging (bijvoorbeeld door de opname van zeewater, of brand aan boord of het uitvallen van de koelinstallatie), of waarbij de lading in de haven werd geweigerd wegens technische mankementen of tengevolge van een onvoorzienbaar oponthoud (door vertragingen tijdens het vervoer of in de haven), waardoor het schip de lading opnieuw meeneemt en op de terugreis overboord zet. Volgens het Mariene Leefmilieucomité (MEPC) van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) is het overboord zetten van lading bij "*force majeure*" een incident dat wordt gerekend bij de normale operationele activiteiten van schepen en heeft de overmachtsclausule uit artikel V (1) van het Verdrag van Londen enkel betrekking op dumping- en verbrandingsschepen¹⁵⁴¹. In tegenstelling tot het Verdrag van Oslo waar de overmachtsclausule beperkt is tot schepen, luchtvaartuigen en platforms (art. 8 (1)), omvat de overmachtsclausule in het Verdrag van Londen eveneens andere door de mens gemaakte structuren (art. V (1)). Over het overboord zetten van lading in situaties die niet tot "*force majeure*" behoren gaf het MEPC geen antwoord en ook niet in de gevallen bij platformen. In tegenstelling tot de MEPC beschouwde OSCOM, met uitzondering van Groot-Brittannië en Duitsland, dat de overmachtsclausule van toepassing is op alle schepen (niet beperkt tot dumping- en verbrandingsschepen)¹⁵⁴². Het overboord werpen van niet-schadelijke lading die geen gevaar oplevert voor de scheepvaart, moet niet worden gerapporteerd onder het MARPOL-Verdrag, het Verdrag van Londen of het Verdrag ter beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS 74/78)¹⁵⁴³. Het zich ontdoen van niet-schadelijke materialen, buiten de gevallen van overmacht, moet ook niet worden gerapporteerd tenzij bij gevaar voor de scheepvaart¹⁵⁴⁴.

¹⁵⁴⁰ Zie *infra* uitgebreid over "*force majeure*" bij de scheepvaart.

¹⁵⁴¹ Report of the Marine Environment Protection Committee on its twenty-second session, MEPC 22/21, § 20.22 en 20.23. (30 December 1985).

¹⁵⁴² OSCOM, Eleventh Annual Report, 6, § 30 (1986).

¹⁵⁴³ Tekst in supplement bij het B.S., van 5 december 1979.

¹⁵⁴⁴ Cf. Report of the Tenth Consultative Meeting, LDC 10/15, § 9 (5 November 1986); voor het storten van schadelijke stoffen in de gevallen van "*force majeure*", zie *infra*.

Het vervoer of overladen van afval en andere stoffen door middel van schepen, luchtvaartuigen, platformen en andere bouwwerken in zee met de bedoeling zich van deze stoffen in zee te ontdoen, valt evenwel niet onder de normale exploitatie en is een vorm van dumping. Dit is ook het geval met de stoffen die afkomstig zijn van de verwerking van afval of andere stoffen aan boord van schepen, luchtvaartuigen, platforms of andere bouwwerken. Olielozingen van tankers die werden omgebouwd tot vlottende olieontvangstinstallaties worden beschouwd als dumping, nl. stoffen afkomstig van de verwerking van afval of andere stoffen¹⁵⁴⁵. Deze olielozingen in zee vallen onder Bijlage I, § 5 van het Verdrag van Londen, waarvoor de verdragspartijen een vergunning moeten verstrekken indien deze lozingen een aanzienlijke invloed hebben op het mariene milieu. Om uit te maken of de lozingen een invloed hebben op het milieu zullen de verdragspartijen de verdragsprocedures toepassen en mogen ze deze lozingen beschouwen als schone ballast onder het MARPOL-Verdrag indien de olie-inhoud van het effluent minder is dan 15 ppm, als maatstaf om uit te maken dat de lozing geen aanzienlijke gevolgen heeft voor het mariene milieu¹⁵⁴⁶. Met het zich ontdoen of de verwerking van afval wordt ook de verbranding van afval op zee bedoeld, waarbij wordt uitgegaan dat dit zowel op een directe als een indirecte wijze plaatsgrijpt. Rechtstreeks zijn er de verbrandingsresten die in het zeewater worden gestort of geloosd. Onrechtstreeks slaan de bij de verbranding vrijkomende dampen in het zeewater neer die, indien ze verboden stoffen bevatten als dumping worden aanzien en bijgevolg vergunningsplichtig zijn¹⁵⁴⁷.

2.2.2.2. Het deponeren van stoffen in zee zonder er zich van te ontdoen

Het deponeren van stoffen en materialen met een ander oogmerk dan er zich enkel en alleen van te ontdoen, wordt niet aanzien als dumping, mits zulks niet strijdig is met het doel van het Verdrag (art. 19 (1)(b), Verdrag van Oslo). Het Verdrag van Londen bevat een gelijksoortige bepaling met betrekking tot het deponeren van "materie" (art. III (1)(ii)). Dit is het geval voor het plaatsen van wetenschappelijk onderzoeksmateriaal bv. meetinstrumenten op de zeebodem, het plaatsen van inrichtingen voor aquacultuur, het storten van bouwmaterialen voor het inrichten van dijken of het uitbreiden van kusthavens.

2.2.2.3. Afval afkomstig van de exploratie, exploitatie en verwerking van minerale rijkdommen op de zeebodem

Het zich ontdoen van afval en andere stoffen, rechtstreeks afkomstig van of verband houdend met de exploratie, exploitatie en verwerking van minerale rijkdommen die zich in de zeebodem bevinden, is geen dumping onder het Verdrag van Londen (art. III (1)(c)). In het Verdrag van Londen ligt de klemtoon op de minerale rijkdommen van de zeebodem, waardoor het afval afkomstig van de exploitatie en verwerking van de levende rijkdommen (visverwerkende schepen of -installaties op zee) niet inbegrepen zijn, maar wel vallen onder de normale exploitatie van het visserij-schip of de visverwerkende installatie op zee. Wordt de visafval vanaf het vasteland per schip naar zee gebracht of overgeladen op een installatie op zee, met

¹⁵⁴⁵ Report of the Tenth Consultative Meeting, LDC 10/15, § 13.19 (5 November 1986).

¹⁵⁴⁶ Cf. Report of the Eleventh Consultative Meeting, LDC 11/14, § 3.43 (8 November 1988).

¹⁵⁴⁷ Cf. *infra* bij verbranding op zee.

de bedoeling zich van het afval op zee te ontdoen, kan dit worden aanzien als industrieel afval (cf. *infra*).

De uitzondering op dumping bij afval afkomstig van de exploratie, exploitatie en verwerking van minerale rijkdommen op zee werd niet opgenomen in het Verdrag van Oslo. De verdragsregels van het Verdrag van Oslo blijven onverminderd van toepassing voor de verdragspartijen ingeval het een dumping betreft afkomstig van installaties voor de exploratie of exploitatie van de minerale rijkdommen van de zee (*lex specialis derogat lex generalis*). OSCOM besprak tijdens de Tweede Vergadering in 1974 het probleem van het zich ontdoen van brokstukken afkomstig van de exploratie en exploitatie van de petroleumontginning in de Noordzee. Vooral vissers bleken door het storten van deze brokstukken schade aan de netten op te lopen. Volgens de Commissie is dit een vorm van dumping van schroot en afval in bulkvorm die een ernstig obstakel vormen voor de visserij (cf. Bijlage II, 1 (b)), waar bij voorbaat preventief moet worden tegen opgetreden¹⁵⁴⁸. Drie jaar later aanvaardde de Commissie een aanbeveling waarbij het storten van schroot, pijpleidingen en ander materiaal dat kan zinken en afkomstig is van offshore-petroleumactiviteiten (de exploratie en exploitatie, waaronder het boren, het oppompen, het behandelen en het verwerken van olie, alsook het leggen van pijpleidingen, het aanverwante verkeer van bevoorradingsschepen en andere activiteiten) onderworpen is aan een bijzondere vergunning vanwege de bevoegde nationale overheden. Alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om het accidenteel verlies van afval in bulkvorm in de zee te voorkomen. Platformen en vaartuigen betrokken bij de offshore-activiteiten moeten worden uitgerust met voldoende opslagmogelijkheden om het afval in bulk aan boord te houden en naar het land te vervoeren, bij voorbaat in containers. Het mogelijke verlies op zee van deze containers moet onmiddellijk aan de bevoegde nationale autoriteit worden gemeld. De houder van een exploitatievergunning dient wanneer hij de bron verlaat of de pijpleidingen heeft aangebracht, de zeebodem te inspecteren. Indien na deze inspectie afval in bulkvorm afkomstig van de offshore-activiteiten wordt ontdekt die schade kan toebrengen aan de belangen van de vissers, moet de vergunninghouder dit afval verwijderen¹⁵⁴⁹.

2.2.2.4. Vaartuigen en luchtvaartuigen onder staatsimmunititeit

Het Verdrag van Oslo laat de vaartuigen die ingevolge het volkenrecht gerechtigd zijn op de staatsimmunitet onverlet (art. 15 (6)). Het Verdrag maakt geen melding van luchtvaartuigen onder staatsimmunitet. Het Verdrag van Londen is niet van toepassing op schepen en luchtvaartuigen onder staatsimmunitet, maar verzoekt iedere verdragspartij erop toe te zien dat deze worden gebruikt overeenkomstig de doeleinden van het Verdrag en daarvan de IMO op de hoogte te brengen (art. VII (4)). Volgens het volkenrecht betreft het vaartuigen en luchtvaartuigen die eigendom zijn van de staat of door de staat worden uitgebaat in een niet-commerciële overheidsdienst, zoals oorlogsschepen, hospitaalschepen, patrouilleschepen,

¹⁵⁴⁸ OSCOM, *First to Fourth Annual Reports*, 28, § 32-33 (1985).

¹⁵⁴⁹ Recommendation 77/1 Disposal of pipes, metal shavings and other material resulting from off-shore hydrocarbons exploration and exploitation operations: Third Annual Report on the Activities of the Oslo Commission, Annex IV, in OSCOM, *First to Fourth Annual Reports* (1985).

hulpschepen, bevoorradingsschepen, oorlogsvliegtuigen¹⁵⁵⁰. Volkenrechtelijk genieten staatschepen de immuniteit van jurisdictie ten aanzien van een vreemde rechtsmacht, voor zover de activiteiten van deze schepen worden aanzien als activiteiten van een staat in de uitoefening van zijn staatsgezag (*de jure imperii*). Een vreemde staat kan de jurisdictionele immuniteit niet inroepen voor daden die hij verricht *de jure gestionis*, m.n. rechtshandelingen die ook private personen kunnen stellen. Deze volkenrechtelijke regel is ten aanzien van schepen meer concreet het uitgangspunt van het Verdrag van Brussel van 10 april 1926 betreffende de eenmaking der regelen aangaande de immuniteit van staatschepen. Schepen, ladingen en zelfs voor rekening van de Staat gecharterde, in de koopvaardij gebruikte schepen, worden gelijkgesteld met deze die aan private ondernemingen of personen toebehoren (art. 1). De Staat heeft daarvoor dezelfde verantwoordelijkheden en verbintenissen als private rechtspersonen (art. 2). Staatschepen, die niet voor handelsdoeleinden dienen op het ogenblik waarop de vordering ontstaat, zullen de immuniteit behouden (art. 3)¹⁵⁵¹. De relatieve immuniteit is o.m. ook terug te vinden in het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door olieverontreiniging (CLC)¹⁵⁵². De bepalingen van het Verdrag zijn niet toepasselijk op oorlogsschepen en andere schepen die eigendom zijn van of geëxploiteerd worden door een Staat, gedurende de periode dat ze worden gebruikt voor een andere dan een commerciële staatsdienst (art. XI, 1). Staatschepen die worden gebruikt voor commerciële doeleinden verliezen ook in de territoriale zee (art. 21 en 22 Verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone: Genève, 1958; en artt. 27 en 28, Zeerechtverdrag 1982) en in de volle zee (art. 9, Verdrag inzake de volle zee van Genève (1958) en art. 96, Zeerechtverdrag 1982) hun immuniteit, weliswaar beperkt tot de toepassing van regels met betrekking tot deze mariene zones.

Voor het storten van een afgedankte duikboot met de bedoeling deze te gebruiken voor duik oefeningen, verleende Groot-Brittannië in 1983 een bijzondere vergunning. OSCOM merkte trouwens op dat deze schepen die uiteindelijk in zee worden gedumpt, een bijzondere vergunning behoeven in overeenstemming met de "bulky waste" bepalingen uit Bijlage II van

¹⁵⁵⁰ Cf. Verdrag van Brussel van 10 april 1926 betreffende de eenmaking der regelen aangaande de immuniteit van staatschepen; Wet van 20 november 1928, B.S., 1-2 juni 1931 en Protocol van 24 mei 1931, B.S., 9 september 1936; Wet immuniteit Zeeschepen van 10 april 1926, B.S., 11 januari 1929).

¹⁵⁵¹ In cassatie kwam Mr. A.-G Strikwerda voor de Nederlandse Hoge Raad in de zaak "Kapitan Kenevski" o.m. tot de volgende conclusies, daarin door de Raad gevolgd (S & S, 1993, nr. 91): - de immuniteit van jurisdictie en de immuniteit van executie die aan een vreemde staat toekomt, strekt zich niet uit tot de gevallen waar een staat op het gebied van het door het privaatrecht beheerste maatschappelijke verkeer activiteiten gaat ontplooiën, en in verband daarmee op voet van gelijkheid rechtsbetrekkingen aangaat met particulieren; - hoewel de beperkte of relatieve immuniteit thans in de meeste landen is aanvaard, bestaat er enige onzekerheid over de vraag hoe de grenzen moeten worden getrokken tussen de zgn. *acta iure imperii* en *acta iure gestionis*. Men pleegt het onderscheid vooral in de aard van de handeling te zoeken en niet zozeer in het doel ervan. Het doel van de handeling heeft als criterium immers weinig onderscheidend vermogen, aangezien het handelen van de staat vrijwel altijd, direct of indirect, is gericht op de behartiging van het publieke belang. Tenzij bij een voor de forumstaat en de vreemde staat bindend verdrag anders is bepaald, wordt de kwalificatievraag beslist aan de hand van de opvattingen van de forumstaat; - bij gevallen van twijfel over het karakter van een overheidshandeling gaat de voorkeur uit naar "*in dubio pro iurisdictione*" ten nadele van "*in dubio pro immunitate*".

¹⁵⁵² Verdrag van Brussel van 29 november 1969; W. 20 juli 1976, B.S., 13 april 1977.

het Verdrag¹⁵⁵³. De Twaalfde Consultatieve Vergadering van LDC kwam overeen dat de principiële dumpingbepalingen met betrekking tot het tot zinken brengen van schepen en luchtvaartuigen in zee (art. III (1)(a)(ii)) van toepassing zijn op het zich op zee ontdoen van gelijk welk schip, militair of niet-militair, met nucleaire energie aangedreven of niet, zeewaardig of ontmanteld¹⁵⁵⁴.

2.3. De basisregels bij dumping in de Noordzee

De basisregels bij het storten van afval in de Noordzee liggen vervat in de artikelen 5, 6 en 7 van het Verdrag van Oslo en in artikel IV van het Verdrag van Londen. Ze komen neer op enerzijds een verbod om bepaalde stoffen in zee te storten en anderzijds het storten van niet-verboden stoffen in zee aan een vergunning te onderwerpen. Volgens beide verdragen is het storten van stoffen vermeld in Bijlage I (zwarte lijst) principieel verboden en is het storten van stoffen uit Bijlage II (grijze lijst) onderworpen aan een bijzondere dumpingvergunning in overeenstemming met Bijlage III. De in de voornoemde Bijlagen genoemde stoffen zijn groepen van stoffen zonder verwijzing naar specifieke stoffen (bv. DDT, PCB's). Deze benadering heeft als voordeel dat bij de beoordeling van nieuwe verbindingen, deze doorgaans kunnen worden ondergebracht in een stoffengroep van de bekende gevaarlijke stoffen, zonder dat voor elke nieuwe verbinding een amendement nodig is van de Bijlagen. Stoffen niet opgenomen in een nader genoemde stoffengroep, mogen slechts worden gestort na ofwel een voorafgaande algemene vergunning (LDC) of een goedkeuring vanwege de bevoegde nationale autoriteit (Oslo). Bijlage III geeft de factoren aan waarmee de nationale autoriteiten bij het verlenen van een dumpingvergunning rekening moet houden. De uitzonderingen (cf. *infra*) op het verbod om stoffen uit Bijlage I te storten, vereisen een dumpingvergunning na een voorafgaande consultatieprocedure.

Het dumpingverbod of de voorafgaande dumpingvergunning is niet van toepassing in geval van overmacht op zee ("*force majeure*") als wezenlijk gevolg van weersomstandigheden of in gelijk welk ander geval wanneer de veiligheid van mensenlevens of van een schip of luchtvaartuig in gevaar zou kunnen verkeren (waaronder ook platformen worden begrepen). Dergelijke storting wordt zonder verwijl aan de Commissie medegedeeld samen met nauwkeurige gegevens over de omstandigheden waarin de stoffen en materialen werden gestort, alsmede de aard en de hoeveelheid (art. 8 (1), Verdrag van Oslo). Het Verdrag van Londen voegt daaraan nog de andere door de mens gemaakte constructies toe en dat het storten de enige oplossing moet zijn om de dreiging af te wenden en hierdoor naar alle waarschijnlijkheid de minste schade wordt veroorzaakt. Deze wijze van storten dient hierbij de mogelijke gevaren voor het menselijke en mariene leven tot een minimum te beperken. Deze storting moet aan de IMO worden gemeld (art. V (1), Verdrag van Londen). Door de Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen worden de verdragspartijen opgeroepen om informatie te verstrekken over: 1/ nationale wetten en procedures van toepassing bij de meldingen over het zich ontdoen van materialen op zee bij overmacht en het zich ontdoen van beschadigde of bedorven lading ingeval het geen overmacht betreft; 2/ het aantal ontvangen meldingen over overmachtsituaties en de gevallen waarbij beschadigde of bedorven lading werd gestort, met inbegrip van het type

¹⁵⁵³ OSCOM, Tenth Annual Report, 6, § 26 (1985).

¹⁵⁵⁴ Cf. X, The London Dumping Convention. The First Decade and Beyond, IMO, London, 1991, 107.

en de hoeveelheden¹⁵⁵⁵. Voor de toepassing van het Verdrag van Londen heeft de clause van overmacht enkel betrekking op dumping- en verbrandingsvaartuigen en niet op alle andere vaartuigen die ingevolge een incident op zee schadelijke lading overboord zetten. In dit laatste geval is de overmachtsclause uit MARPOL 73/78 van toepassing¹⁵⁵⁶ en de rapporteringsverplichting luidens Protocol I bij dat Verdrag¹⁵⁵⁷. Voor de toepassing van het Verdrag van Oslo daarentegen waren een meerderheid van de Commissieleden voorstander¹⁵⁵⁸ om de overmachtsclause van toepassing te maken op incidenten met alle schepen en luchtvaartuigen. De Commissie besliste dat deze gevallen van overmacht moeten worden gerapporteerd aan OSCOM (via een gestandaardiseerd meldingsformulier), enerzijds omdat het een verdragsverplichting is en anderzijds om zich een idee te kunnen vormen over de daaruit voortkomende mogelijke inbrenging van verontreinigende stoffen in het mariene milieu¹⁵⁵⁹.

2.3.1. Het verbod om bepaalde groepen van stoffen uit de zwarte lijst in zee te storten

Ten aanzien van dumping in de Noordzee, gelden de meest strikte regels uit beide verdragen. In de gevallen dat het Verdrag van Londen strenger is dan het Verdrag van Oslo, primeert het Verdrag van Londen en vice versa.

In de Noordoostelijk Atlantische Oceaan, en bijgevolg de Noordzee, is het verboden stoffen en materialen¹⁵⁶⁰ te storten uit de zwarte lijst, met name:

- 1/ verbindingen van organohalogenen en verbindingen waaruit zodanige stoffen kunnen worden gevormd (Oslo en Londen);
- 2/ stoffen waarvan de partijen zijn overeengekomen dat ze ingevolge de dumpingomstandigheden waarschijnlijk een carcinogene werking kunnen hebben (Oslo). Hieronder vallen de stoffen en de industriële processen die kunnen geassocieerd worden met het veroorzaken van kanker bij mensen¹⁵⁶¹;

¹⁵⁵⁵ Cf. Report of the Tenth Consultative Meeting, LDC 10/15, § 9.10 en 9.12 (5 November 1986).

¹⁵⁵⁶ X, LDC. The First Decade and Beyond, London, IMO, 1991, 79.

¹⁵⁵⁷ Artikel 8, MARPOL 73/78 en Protocol I (Resolutie MEPC.21(22) van 5 december 1985), aangevuld met Resolutie A.648(16) van 19 oktober 1989 "General Principles for Ship Reporting Systems and Ship Reporting Requirements, Including Guidelines for Reporting Incidents Involving Dangerous Goods, Harmful Substances and/or Marine Pollutants"; zie uitgebreid *infra*.

¹⁵⁵⁸ Met uitzondering van Duitsland en Groot-Brittannië die de mening waren toegedaan dat deze gevallen van overmacht worden beheerst door Bijlage II, MARPOL 73/78 en de verplichting van de kapitein om mariene incidenten met gevaarlijke vloeibare stoffen te rapporteren aan de vlaggenstaat en de dichtstbijzijnde kuststaat (cf. *supra*).

¹⁵⁵⁹ Cf. OSCOM 12/13/1, § 5.13; OSCOM, Eleventh Annual Report, 1986, 5-6, § 26-30 en Bijlage I met het meldingsformulier.

¹⁵⁶⁰ In de betekenis van: "*materialen en substanties, onverschillig hun aard, vorm of beschrijving*": art. III (4), Verdrag van Londen; het Verdrag van Oslo spreekt enkel over "*stoffen*" (art. 5).

¹⁵⁶¹ Cf. OSCOM, Procedures and Decisions Manual, G.1.2/85 e.v.; Volgens Domsdorf vallen hier ook radioactieve stoffen onder: DOMSDORF, E.P.M.W., Internationaal atoomenergierecht, Zwolle, Tjeenk Willink, 1993, 1184-1185; Om radioactieve stoffen onder Bijlage I van het Verdrag van Oslo te laten vallen, is in ieder

- 3/ kwik en kwikverbindingen (Oslo en Londen);
- 4/ cadmium en cadmiumverbindingen (Oslo en Londen);
- 5/ persistente kunststoffen en andere persistente synthetische stoffen die kunnen drijven, of kunnen zweven in het zeewater of naar de bodem zinken en die een ernstige belemmering kunnen vormen voor het mariene leven, de visserij, de scheepvaart, recreatie of andere rechtmatige gebruiken van de zee (Oslo)¹⁵⁶². In het Verdrag van Londen wordt deze paragraaf zwakker uitgedrukt, in de zin dat het persistente kunststoffen betreft die kunnen zweven of drijven, zonder de bijvoeging van diegene die naar de bodem kunnen zinken¹⁵⁶³;
- 6/ ruwe olie en de afvalproducten daarvan, geraffineerde aardolieproducten, resten van aardoliedestillaat, alsmede alle mengsels die deze producten bevatten en die aan boord zijn gebracht om gestort te worden (Londen)¹⁵⁶⁴;
- 7/ hoog-radioactief afval of andere hoog-radioactieve stoffen die door de bevoegde internationale organisatie (in casu het Internationaal Atoomenergie Agentschap) zijn aangeduid als ongeschikt om in de zee te worden gestort op grond van hun uitwerking op de menselijke gezondheid, biologische of andere redenen (Londen);
- 8/ stoffen die, in wat voor vorm (bijvoorbeeld in vaste, vloeibare, half-vloeibare, gasvormige of levende toestand), zijn vervaardigd voor biologische of chemische oorlogsvoering (Londen). Hieronder vallen bv. bommen met mosterdgas (yperite).

De organotinverbindingen die oorspronkelijk deel uitmaakten van Bijlage I van het Verdrag van Oslo werden daaruit geschrapt¹⁵⁶⁵, aangezien deze stoffen niet worden gestort in het Verdragsgebied, terwijl de problematiek van de antivuilverven (TBT) het voorwerp uitmaakt van het Verdrag van Parijs¹⁵⁶⁶ en bij de scheepvaart door de IMO. Voor wat betreft het nemen van maatregelen ter bescherming van het mariene milieu tegen verontreiniging door olie en olieafvalproducten, andere schadelijke of gevaarlijke ladingen en radioactieve stoffen, verwijst het Verdrag van Oslo naar de terzake gespecialiseerde organisaties¹⁵⁶⁷. Volgens het Verdrag van Londen hebben de verdragspartijen de mogelijkheid het storten te verbieden van stoffen

geval een overeenstemming vereist tussen de verdragspartijen, hetgeen nog niet is gebeurd. De Commissie van Oslo is trouwens van mening dat het storten van radioactieve stoffen en de gevolgen van de dumpingmethode het voorwerp van discussies zijn in andere fora, waaronder het Verdrag van Londen, onafgezien van het feit dat de Noordoostelijke Atlantische dumpingsite voor radioactief afval binnen het verdragsgebied is gelegen; cf. *infra* bij radioactieve stoffen.

¹⁵⁶² Bijlage I, Verdrag van Oslo, zoals geamendeerd door OSCOM tijdens de Elfde Vergadering in 1985; cf. OSCOM Decision 85/1 of 13 June 1985 concerning Annexes I and II: OSCOM 11/13/1 § 3.13 and Annex 4.

¹⁵⁶³ Bijlage I, § 4, Verdrag van Londen: "*persistente plasticstoffen en andere persistente synthetische stoffen, zoals netten en touwen, die drijven op of zweven in zeewater op een dusdanige wijze dat zij een wezenlijke belemmering vormen voor visserij, scheepvaart of andere rechtmatige gebruiken van de zee*".

¹⁵⁶⁴ Bijlage I, § 5., Verdrag van Londen, zoals geamendeerd door Resolutie 12 (V) van 24 september 1980.

¹⁵⁶⁵ OSCOM Decision 85/1 of 13 June 1985 Concerning Annexes I and II to the Convention.

¹⁵⁶⁶ Cf. OSCOM 11/13/1, § 5.14.

¹⁵⁶⁷ Art. 14, Verdrag van Oslo; Het lozen van olie en gevaarlijke ladingen wordt beheerst door het MARPOL-Verdrag en het storten van radioactieve stoffen valt onder het Verdrag van Londen, in consultatie met het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) en het Europees Nucleair Energie Agentschap (ENEA).

die niet werden opgenomen in Bijlage I (art. IV (3)). Het Verdrag van Oslo bevat een dergelijke bepaling niet.

2.3.2. Uitzonderingen op het dumpingverbod

2.3.2.1. Stoffen die in zee snel onschadelijk worden gemaakt

In het Verdrag van Londen is het dumpingverbod niet van toepassing op alle verboden stoffen die in zee "*snel onschadelijk worden gemaakt*" ("*rapidly rendered harmless*") door fysische, chemische of biologische processen, mits zij: i/ de smaak van eetbare zeeorganismen niet aantasten; of ii/ geen gevaar vormen voor de gezondheid van de mens en huisdieren. In geval van twijfel over de onschadelijkheid van een stof, wordt de consultatieprocedure uit art. XIV toegepast (Bijlage I (8)). Met "*snel onschadelijk worden gemaakt*", wordt bedoeld dat testen op het afval of ander materiaal voorgesteld om te worden gestort, met inbegrip van testen over de persistentie van het materiaal, aantonen dat deze stoffen kunnen worden gestort zonder acute of chronische effecten te veroorzaken of te bio-accumuleren bij gevoelige mariene organismen die typisch zijn voor het mariene ecosysteem van het dumpinggebied¹⁵⁶⁸. In dat geval mag een verdragspartij een bijzondere of algemene dumpingvergunning verlenen voor Bijlage I stoffen, in overeenstemming met de Bijlagen II en III. Niettemin wordt erkend dat voor veel van de betrokken afvalstoffen praktische alternatieve methoden van behandeling, berging of uitschakeling van deze afvalproductie op het land kan aanwezig zijn of dat behandelingsmethoden bestaan om het afval minder schadelijk voor de dumping in zee te maken, die voorrang moeten krijgen op het storten ervan in zee. De Consultatieve Vergadering erkent dat de voorgestelde testprocedure er enkel kan toe leiden om een basis aan te bieden voor een te nemen beslissing en in geen geval een ontegensprekelijk bewijs levert opdat een stof biologisch onschadelijk zou zijn op lange termijn. Een dergelijk wetenschappelijk bewijs is onmogelijk en de test bestaat er slechts in om te kunnen afwegen of het risico voor het leefmilieu al dan niet aanvaardbaar is. Deze richtlijnen zijn niet van toepassing op baggerspecie, die onderworpen is aan afzonderlijke richtlijnen. Tenslotte kan volgens de richtlijnen een persistente stof een uitzondering vormen op het dumpingverbod, in tegenstelling tot een richtlijn voordien aangenomen door de Consultatieve Vergadering¹⁵⁶⁹.

¹⁵⁶⁸ Resolutie LDC.24(10) Guidelines for the Implementation of Paragraphs 8 and 9 of Annex I to the London Dumping Convention; In deze richtlijnen wordt de testprocedure omschreven en ingeval een verdragspartij twijfels heeft over de resultaten van de testen, moet de betrokken partij overleg plegen met de IMO, andere verdragspartijen en de passende internationale organisaties alvorens een dumpingvergunning te verstrekken.

¹⁵⁶⁹ Tijdens de Eerste Consultatieve Vergadering werd aan GESAMP gevraagd om het wetenschappelijk aspect van de onschadelijkheid te onderzoeken. GESAMP kwam tot de conclusie dat geen enkele stof volledig onschadelijk is en dat de onschadelijkheid enkel kan verwijzen naar de mogelijkheid dat een stof geen schade zal veroorzaken onder een aantal bijzondere voorwaarden. GESAMP kwam ook tot de conclusie dat de stoffen uit Bijlage I die onder de bepaling "snel onschadelijk worden gemaakt" vallen, betrekking hebben op organohalogeenvormingen en dat het storten van kwik en cadmium en hun verbindingen, olie en persistente kunststoffen niet onder die uitzonderingsclausule kunnen worden gebracht, tenzij als verontreinigingssporen. Op de Derde Consultatieve Vergadering in 1978 werden interim richtlijnen aangenomen met testprocedures om uit te kunnen maken wanneer een stof snel onschadelijk wordt gemaakt. In deze richtlijn werden persistente stoffen expliciet uitgesloten als zijnde onschadelijk, tenzij in verontreinigingssporen. Een standpunt waarop werd teruggekomen tijdens de Tiende Consultatieve Vergadering: Cf. X, LDC. The First Decade and Beyond, London, IMO, 1991, 81.

2.3.2.2. Stoffen die niet giftig zijn of in het zeewater worden omgezet in biologisch onschadelijke stoffen

Volgens het Verdrag van Oslo is enkel het storten van gehalogeneerde koolwaterstoffen of verbindingen van organohalogenen en verbindingen waaruit zodanig stoffen in het mariene milieu kunnen worden gevormd, toegelaten indien die verbindingen "*niet toxisch*" zijn of in het zeewater snel worden omgezet in biologische onschadelijke stoffen (Bijlage I (1)). Stoffen worden aanzien als "*niet-toxisch*" indien wordt verwacht dat ze na lozing in het mariene leefmilieu biologisch onschadelijk zijn, hetzij onmiddellijk of op lange termijn en met inachtneming van de bestaande wetenschappelijke kennis. Alle synthetische organohalogenen en organosiliconen die op basis van bestaande wetenschappelijke gegevens bio-accumuleren, worden in tussentijd beschouwd als potentieel schadelijk¹⁵⁷⁰. De verwijzing naar organosiliconen werd evenwel tijdens de Elfde Vergadering van OSCOM uit Bijlage I verwijderd¹⁵⁷¹. Tijdens de Zevende Vergadering van de Commissie in 1981, bevestigde deze het beginsel dat een verdragspartij die voorstelt om een dumpingvergunning te verstrekken voor industrieel afval met Bijlage I stoffen op basis van het feit dat de betrokken stoffen "*niet-giftig*" zijn of "*snel worden omgezet in biologisch onschadelijke stoffen*", eerst en vooral de voorafgaande consultatieprocedure ("*Prior Consultation Procedure*") moet volgen¹⁵⁷².

2.3.2.3. Verontreinigingssporen

Het dumpingverbod is bij het Verdrag van Londen, behoudens bij industrieel afval, ook niet van toepassing op afval en andere materialen (bijvoorbeeld rioolslib en baggerspecie) die sporen van verontreiniging ("*trace contaminants*") bevatten van: 1. gehalogeneerde koolwaterstoffen; 2. kwik en de verbindingen; 3. cadmium en de verbindingen; 4. persistente synthetische stoffen; en 5/ ruwe olie en de afvalproducten daarvan (Bijlage I, (9)). Het Verdrag van Oslo bevat een gelijkkluidende bepaling ten aanzien van de voornoemde punten 1-4 en de stoffen waarvan is overeengekomen dat ze een carcinogene werking kunnen hebben, mits zij niet aan het afval worden toegevoegd met de bedoeling om te storten (art. 8 (2)).

In beide verdragen is het storten van afval met verontreinigingssporen van voornoemde stoffen onderworpen aan een bijzondere vergunning, zoals vereist voor Bijlage II stoffen. Tijdens de Eerste Vergadering van OSCOM in 1974 werd overeengekomen "*verontreinigingssporen*" te omschrijven als stoffen die, indien aanwezig in het te storten afval, niet voorkomen in zodanige hoeveelheden dat het storten van het afval aanzienlijke ongewenste effecten veroorzaakt, met inbegrip van de mogelijkheid om gevaar op te leveren inzake de bioaccumuleerbaarheid in mariene organismen en de eetbare soorten in het bijzonder¹⁵⁷³. De Commissie besliste dat de definitie van "*verontreinigingssporen*" effectief wordt bepaald door de testprocedures vervat

¹⁵⁷⁰ cf. Eerste Vergadering van OSCOM, 1974; Tekst in: OSCOM, First to Fourth Annual Reports, 1985, 6.

¹⁵⁷¹ OSCOM Decision 85/1 of 13 June 1985 concerning Annexes I and II to the Convention.

¹⁵⁷² Zie OSCOM VII/11/1, § 10.8; Tijdens de Negende Vergadering van de Commissie werd de herziene voorafgaandelijke consultatieprocedure aangenomen met dezelfde verplichting: cf. OSCOM 9/13/1, § 3.10 and Annex 4.

¹⁵⁷³ Cf. OSCOM, First to Fourth Annual Reports, London, 1985, 6.

in de voorafgaande consultatieprocedure (Prior Consultation Procedure /PCP). Tijdens de Negende Vergadering van de Commissie in 1983 werden met de herziene voorafgaandelijke consultatieprocedure, de richtlijnen aangenomen met specifieke concentratielimieten voor anorganisch kwik en cadmium die als "*verontreinigingssporen*" worden aanvaard¹⁵⁷⁴. Onder het Verdrag van Londen is de uitzondering op het dumpingverbod betreffende "*verontreinigingssporen*" niet van toepassing voor organohalogeenvverbindingen, kwik en cadmium en hun verbindingen, alsook voor ruwe olie en afvalproducten uit Bijlage I, die voldoen aan de drie volgende voorwaarden: 1/ indien deze stoffen niet aan het afval werden toegevoegd om te worden gestort, zelfs indien het gaat om afval dat in andere omstandigheden aanvaardbaar zou zijn; 2/ indien deze stoffen aanwezig zijn in zodanige hoeveelheden dat het storten van het afval of andere materialen ongewenste effecten zou kunnen veroorzaken, in het bijzonder mogelijke chronische of acute giftige effecten voor de mariene organismen of de menselijke gezondheid, onafgezien of dit voorkomt uit de bio-accumulatie in mariene organismen en in het bijzonder in eetbare soorten; en 3/ indien deze stoffen aanwezig zijn in zodanige hoeveelheden dat het praktisch mogelijk is hun concentraties verder te verminderen met behulp van technische middelen. Bij de vaststelling van de overige verontreinigingssporen worden dezelfde testprocedures gebruikt als bij de vaststelling van de stoffen die "*snel onschadelijk worden gemaakt*"¹⁵⁷⁵.

2.3.2.4. Het storten ingeval van nood

Het dumpingverbod is niet van toepassing bij noodgevallen ("*emergency*") die zich voordoen op het land, in de zin dat een verdragspartij van oordeel is dat de betrokken stof niet op het land kan worden vernietigd zonder een onaanvaardbaar gevaar of schade op te leveren (art. 9, Verdrag van Oslo). Het Verdrag van Londen is in dit geval strenger, aangezien het enkel die noodgevallen betreft die voor de menselijke gezondheid onaanvaardbare risico's met zich brengen en waarvoor geen andere oplossing mogelijk is (art. V (2)). Bij een dergelijk noodgeval zal de partij die deze dumping voorstelt, een voorafgaande raadplegingsverplichting hebben naar OSCOM toe (Verdrag van Oslo), de IMO en ieder ander land of landen die erbij betrokken zouden kunnen zijn (Verdrag van Londen). OSCOM zal in dat geval de opslagmethoden of de meest doeltreffende middelen tot vernietiging of opruiming aanbevelen. Onder het Verdrag van Londen zal de IMO de andere verdragspartijen en de in aanmerking komende internationale organisaties raadplegen en daarna zo spoedig mogelijk aanbevelingen doen omtrent de meest geschikte te volgen werkwijze. Die aanbevelingen moeten worden opgevolgd rekening houdende met de algemene verplichting om schade aan het mariene milieu te vermijden. In beide verdragen moet de betrokken verdragspartij(en), ofwel OSCOM of de IMO mededelen op welke wijze de aanbeveling werd uitgevoerd en verbinden de partijen er zich toe elkaar in zodanige situaties onderling bijstand te verlenen. Tijdens de Twaalfde Vergadering van de Consultatieve Vergadering werden de basiscriteria vooropgesteld ter bepaling van een uitzonderlijke situatie of een noodgeval, evenals de consultatieprocedures, het op een veilige wijze bergen van het afval, waaronder de aanduiding van de meest aangewe-

¹⁵⁷⁴ CF. General Guidelines for the Implementation of Test Procedures under the Prior Consultation Procedure, in: *OSCOM Procedure and Decision Manual*, F7.1/82.

¹⁵⁷⁵ Resolutie LDC.24(10) Guidelines for the Implementation of Paragraphs 8 and 9 of Annex I to the London Dumping Convention.

zen dumpingsite¹⁵⁷⁶. Het Verdrag van Londen bevat voor de Verdragspartijen verder nog de mogelijkheid om bij de bekrachtiging of toetreding tot het Verdrag, af te zien van het recht om bij noodgevallen op het land stoffen uit Bijlage I in zee te storten (art V (3)). Geen enkel Noordzeeland heeft een dergelijke verklaring afgelegd.

2.3.3. De voorafgaande consultatieverplichting voor het storten van zwarte lijst-stoffen

Stoffen die behoren tot de categorie waarvoor het storten in zee is verboden, kunnen in bepaalde gevallen toch worden gestort mits de voorafgaande consultatieprocedure ("*Prior Consultation Procedure*") wordt gevolgd. Onder het Verdrag van Londen werd een consultatieprocedure ingesteld voor het storten van Bijlage I stoffen bij noodgevallen¹⁵⁷⁷ en in de gevallen dat die stoffen in zee snel onschadelijk worden gemaakt of zich voordoen in de vorm van verontreinigingssporen¹⁵⁷⁸. Het Verdrag van Oslo voorzag in 1974 een interim consultatieprocedure in de gevallen dat de lidstaten een dumpingvergunning wensten te verlenen voor het storten van verboden stoffen op basis van de overweging dat de stoffen niet-giftig zijn of in het zeewater worden omgezet in biologisch onschadelijke stoffen of slechts verontreinigingssporen bevatten. De consultatieprocedure was niet van toepassing op baggerspecie uit de havens en rioolslib met verontreinigingssporen¹⁵⁷⁹. De Commissie besliste in 1978 dat afval afkomstig van de titaandioxide industrie niet onderworpen is aan de consultatieprocedure¹⁵⁸⁰, terwijl het storten ingeval van nood wel onder de procedure valt¹⁵⁸¹. De consultatieprocedure onder het Verdrag van Oslo kan sedert 1977 als vervanging worden gebruikt voor de procedure onder het Verdrag van Londen.

In 1983 werd de voorafgaandelijke consultatieprocedure van OSCOM herzien. De consultatieprocedure (PCP) is van toepassing op de uitzonderingen op het verbod om zwarte lijst-stoffen te storten in de gevallen dat het vloeibare industrieel afval en dunne specie betreft. De consultatieprocedure is niet van toepassing op het storten van stoffen en materialen die reeds het voorwerp uitmaakten van een voorafgaande consultatieprocedure en bij afval afkomstig van de titaandioxide industrie, baggerspecie, rioolslib en vast mineraal afval (vliegas, fosforgips, afval van koolmijnen). Het storten ingeval van nood is tevens onderworpen aan de consultatieprocedure, hoewel de mogelijkheid wordt opengehouden om niet alle noodzakelijke informatie te verstrekken om deze dumping te rechtvaardigen in het geval die informatie niet aanwezig is. De verdragspartij die voorstelt om een verboden stof toch te storten, moet OSCOM op de hoogte brengen ten minste drie maanden voorafgaand aan de voorziene dumping. Hierbij dient informatie te worden verstrekt over: 1/ alternatieve verwijde-

¹⁵⁷⁶ LDC V/12, Annex 5: Interim procedures and criteria for determining emergency situations.

¹⁵⁷⁷ LDC V/12, Annex 5: Interim procedures and criteria for determining emergency situations.

¹⁵⁷⁸ Resolutie LDC.24(10): Guidelines for the Implementation of Paragraphs 8 and 9 of Annex I to the London Dumping Convention.

¹⁵⁷⁹ Cf. OSCOM, First to Fourth Annual Reports, London, 1985, 5.

¹⁵⁸⁰ OSCOM V/22/1, § 71.

¹⁵⁸¹ OSCOM V/22/1, § 69.

ringsmogelijkheden (met inbegrip van onderzoek naar alternatieve productieprocessen, afvalscheidingstechnieken, afvalverbranding, rekening houdende met de laatste technische ontwikkelingen) en de verantwoording waarom deze niet worden gebruikt; 2/ oorsprong van het afval; 3/ hoeveelheid afval; 4/ de vorm van het afval; 5/ de chemische samenstelling; 6/ de fysisch/chemische kenmerken; 7/ de testresultaten over de giftigheid, degradatie en biologische onschadelijkheid; 8/ de kenmerken van de voorgestelde dumpingsite; 9/ de verantwoording van de dumping; en 10/ details over dumpingvoorwaarden (duur vergunning, frequentie van de dumpingen, de dumpingmethode, controles, snelheid van het dumpingschip, ...). Het Secretariaat van OSCOM zal die informatie onmiddellijk overmaken aan de andere verdragspartijen. Iedere andere verdragspartij kan binnen de maand na het verspreiden van de dumpingaanvraag, bezwaren aantekenen of commentaren leveren op de voorgestelde dumping. De bezwaren moeten op basis van wetenschappelijke argumenten aantonen waarom de voorgestelde dumping als schadelijk en bijgevolg ontoelaatbaar kan worden beschouwd, en kunnen alternatieve verwijderingsmethoden voorstellen. De commentaren van verdragspartijen worden door het Secretariaat overgemaakt aan alle verdragspartijen. De partij die de dumping initieel heeft voorgesteld, zal via het Secretariaat de andere verdragspartijen verwittigen over haar beslissing. De verdragspartijen moeten in eerste instantie hun mening over het al dan niet toelaten van de voorgestelde dumping bilateraal proberen op te lossen. Zijn de standpunten onverzoenbaar, dan kan een verdragspartij verzoeken om de dumping uit te stellen totdat de Commissie over de zaak in een buitengewone vergadering is samengekomen. Indien het niet mogelijk is geweest om tot een besluit te komen op die Commissievergadering, dan zal de verdragspartij die de dumping voorstelde, moeten verklaren waarom de dumping toch werd doorgezet. In dat geval zal de dumping het voorwerp worden van een discussie ten gronde binnen de volgende Commissievergadering¹⁵⁸².

In de praktijk werd van de voorafgaandelijke consultatieprocedure gebruik gemaakt door België voor het storten van toxische munitie, door Nederland voor het storten van afval afkomstig van een fabriek voor het aanmaken van een onkruidverdelgers (2,6 dichloorbenzonitriël), door Groot-Brittannië voor het storten van waterig afval met organogechloreerd afval. Door sommige verdragspartijen werden bezwaren opgeworpen ten aanzien van de voorgestelde dumping, waarmee met de dumpingvoorstellen rekening werd gehouden (bv. door de voorgestelde dumping uit te voeren in de Atlantische Oceaan in de plaats van in de Noordzee)¹⁵⁸³.

2.3.4. Het storten van stoffen en materialen¹⁵⁸⁴ mits een bijzondere vergunning (grijze lijst-stoffen) en een algemene vergunning (machtiging)

2.3.4.1. Stoffen en materialen uit de grijze lijst

Benevens het storten van de stoffen uit Bijlage I die onder de uitzonderingen op het dumping-

¹⁵⁸² Cf. Prior consultation procedure for dumping, including emergency dumping under Article 9, aangenomen tijdens de Negende Vergadering van de Commissie te Berlijn (1983); *OSCOM 9/13/1*, § 3.10 and Annex 4.

¹⁵⁸³ X., *Oslo and Paris Commissions. The First Decade*, London, 1984, 17.

¹⁵⁸⁴ Stoffen en materialen is de terminologie die wordt gebruikt in het Verdrag van Oslo (artt. 6 en 7), terwijl in het Verdrag van Londen sprake is over afval en andere stoffen (art. IV (1)(b)(c)).

verbod vallen en waarvoor een dumpingvergunning noodzakelijk is, wordt het storten van alle afval of stoffen uit Bijlage II (grijze lijst) in zee toegestaan, mits een voorafgaande bijzondere vergunning (art. IV (1)(b), Verdrag van Londen) of een bijzondere vergunning voor elk afzonderlijk geval (art. 6, Verdrag van Oslo). Een bijzondere vergunning is de toestemming verleend door de bevoegde autoriteit of autoriteiten van de verdragspartijen om voor ieder afzonderlijk geval en in navolging op een voorafgaandelijk ingediend verzoek, afval uit Bijlage II te storten in zee. Volgens het Verdrag van Oslo betreft het hier stoffen en materialen in belangrijke hoeveelheden afval, waarbij de Commissie zal bepalen wat onder belangrijke hoeveelheden moet worden begrepen. Een voorafgaande vergunning is uiteraard niet vereist in de gevallen van overmacht ("*force majeure*").

Een bijzondere vergunning is vereist voor het storten van:

1/ arsenicum, lood, koper, zink en hun verbindingen, organosiliconenverbindingen, cyaniden, fluoriden en pesticiden en hun bijproducten, voor zover deze laatsten niet vallen onder Bijlage I, alsook chroom, nikkel, beryllium en vanadium en hun verbindingen¹⁵⁸⁵. Volgens het Verdrag van Londen en Oslo betreft het afval met "*belangrijke*" hoeveelheden van deze stoffen. Zowel de Eerste Vergadering van OSCOM in 1974, als de Eerste Consultatieve Vergadering van LDC besliste ad interim dat "*belangrijke*" hoeveelheden, deze zijn die meer dan 0,1 % van het gewicht van het afval uitmaken. Tijdens de Tiende Vergadering van OSCOM in 1984 en de Achtste Consultatieve Vergadering van LDC werd overeengekomen dat belangrijke hoeveelheden voor pesticiden en hun bijproducten die niet onder Bijlage I vallen en voor lood en de bijproducten betrekking hebben op 0,05 % of meer van het gewicht van het afval, voor de andere stoffen blijft het bij 0,1 % of meer van het gewicht van het afval¹⁵⁸⁶. In het Verdrag van Oslo betreft het enkel organosiliconenverbindingen die persistent en giftig zijn¹⁵⁸⁷, hetgeen niet het geval is met polydimehtylsiloxanen (PDMS) die ongeveer 2/3 van de organosiliconenverbindingen op de markt uitmaakten¹⁵⁸⁸. Tijdens de Twaalfde Vergadering van OSCOM in 1986 werd beslist dat chroom en nikkel en hun verbindingen in hoeveelheden groter dan 0,1 % van het gewicht van het afval, aanzien worden als belangrijke hoeveelheden waarop de procedure van de bijzondere vergunningen van toepassing is¹⁵⁸⁹;

2/ het storten van "grote" hoeveelheden zuren en basen met de mogelijke aanwezigheid van

¹⁵⁸⁵ Bijlage II (1)(a), Verdrag van Oslo; Bijlage II (A), Verdrag van Londen; OSCOM Decision 85/1 of 13 June 1985 Concerning Annexes I and II to the Convention, in: OSCOM 11/13/1, § 3.13 en Annex 4; OSCOM, Tenth Annual Report, 1985, ANNEX 1, 23; deze wijziging werd van kracht op 11 mei 1990; Resolutie LC.49(16) Amendments to the Annexes to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972, Concerning Phasing Out of Industrial Waste, in Report of the Sixteenth Consultative Meeting, LC 16/14, Annex 3, 15 december 1993, van kracht op 20 februari 1994.

¹⁵⁸⁶ Cf. OSCOM, First to Fourth Annual Reports, 1985, 6; OSCOM, Procedures and Decisions Manual, A7/89, 2/5; X, The London Dumping Convention. The First Decade and Beyond, IMO, London, 1991, 71.

¹⁵⁸⁷ Cf. Bijlage I, Verdrag van Oslo, zoals geamendeerd door OSCOM tijdens de elfde vergadering in 1985; cf. OSCOM Decision 85/1 of 13 June 1985 concerning Annexes I and II: OSCOM 11/13/1, § 3.13 and Annex 4.

¹⁵⁸⁸ Cf. Elfde Vergadering van OSCOM in 1985, in: OSCOM 11/13/1, § 5.26.

¹⁵⁸⁹ OSCOM 12/13/1, § 7.21.

voornoemde stoffen (Bijlage II (3), Oslo);

3/ containers, schroot, teerachtige stoffen die tot op de zeebodem kunnen zinken en ander "afval in bulkvorm" ("bulky wastes") die een ernstig obstakel vormen voor visserij en scheepvaart (Bijlage II (1)(b), Verdrag van Oslo). In het Verdrag van Londen is een min of meer gelijklopende bepaling opgenomen (uitgezonderd betreffende teerachtige stoffen die kunnen vallen onder Bijlage I)¹⁵⁹⁰, met het verschil dat volgens de tekst van het Verdrag van Oslo het volstaat dat containers en schroot tot op de zeebodem kunnen zinken, terwijl in het Verdrag van Londen ze daarbij nog een ernstig obstakel moeten betekenen voor de visserij en de scheepvaart (Bijlage II (B), Londen). Het Verdrag van Oslo voegt hieraan toe dat deze stoffen en materialen altijd in diep water moeten worden gedeponereerd ("diepwaterclausule"), met name op een waterdiepte van niet minder dan 2.000 meter en op een afstand van niet minder dan 150 zeemijlen vanaf de dichtstbijzijnde kust (Bijlage II (2) en (4)). Hoewel redelijkerwijze kan worden aangenomen dat volgens het Verdrag van Oslo bijgevolg een bijzondere vergunning vereist is voor het storten van deze stoffen of materialen onafgezien van het feit of de dumping een obstakel vormt voor de visserij en scheepvaart¹⁵⁹¹, besloot OSCOM in 1987 dat de bepaling over afval in bulkvorm restrictief moet worden gelezen. Een bijzondere vergunning is slechts vereist indien het afval in bulkvorm een ernstig obstakel betekent voor de visserij of de scheepvaart. Is er geen ernstig gevaar voor voornoemde categorieën gebruikers van de zee, dan is ook de diepwaterclausule niet van toepassing en volstaat een goedkeuring conform art. 7 van het Verdrag¹⁵⁹². Met "afval in bulkvorm" die een ernstig gevaar opleveren voor de visserij en waarvoor een bijzondere vergunning is vereist, wordt onder het Verdrag van Oslo begrepen: 1/ pijpleidingen, metalen spaanders, metalen schroot, containers en ander materiaal dat kan zinken en afkomstig is van de offshore-industrie¹⁵⁹³ en 2/ het storten van platformen en delen daarvan vanaf schepen op een diepte van minstens 2.000

¹⁵⁹⁰ Cf. Bijlage I (5), Verdrag van Londen: "Ruwe olie, stookolie, zware dieselolie en smeeroliën, hydraulische vloeistoffen alsmede alle mengsels die deze producten bevatten, die aan boord zijn gebracht ten einde te worden gestort".

¹⁵⁹¹ Cf. de visie van Finland, Duitsland en Frankrijk: OSCOM 13/12/1, § 5.13; OSCOM, Twelfth Annual Report, 1987, 23: "The delegation of Finland explained that according to its understanding, the materials mentioned in paragraph 1 (b) of Annex II had been included since they may, *a priori*, pose an obstacle to fishing or navigation if dumped into the sea in shallow water. The latter part of paragraph 1 (b) - wastes which present a serious obstacle to fishing or navigation - was to be understood as an explanation why waste of the type concerned had been included in Annex II. Accordingly, the paragraph did not include a condition".

¹⁵⁹² Cf. OSCOM, Twelfth Annual Report, 1987, 23, § 99; Deze interpretatie is ingegeven door de praktijk door Noorwegen toegepast om schepen, in het bijzonder houten schepen, te storten in o.m. de interne wateren van Noorwegen. Tot dusver werden er meer dan 100 dumpingtoestemmingen gegeven voor het storten van schepen in ongeveer 24 dumpingsites, variërend in diepte van 20 naar 1.000 meter; Hoewel de Franse wetgeving het storten van schepen in diep water vereist, gebeurt het dikwijls dat de toestand van het schip het niet toelaat om 150 mijlen uit de kust te geraken zonder bijkomende gevaren op te leveren. Lokale Franse vissers hebben doorgaans geen bezwaar bij het dumpen van schepen dicht bij de kust aangezien de wrakken bepaalde soorten vis aantrekken.

¹⁵⁹³ Recommendations on the disposal of pipes, metal shavings and other material resulting from offshore hydrocarbon exploration and exploitation operations: OSCOM (77) 41, § 107 and Annex VI.

meter en vanaf minstens 150 mijl uit de kust¹⁵⁹⁴. Voor het in zee storten van afgedankte onderzeeboten is een bijzondere vergunning vereist¹⁵⁹⁵. Munitie die niet op het land kan worden ontmanteld wegens het gevaar of omdat er geen ontmantelingsfaciliteiten aanwezig zijn, kan in de zee worden gestort bij voorkeur in een dumpingsite buiten het continentaal plateau op een waterdiepte van meer dan 2.000 meter, behoudens indien het vervoer ervan schade kan veroorzaken aan het leefmilieu of gevaren opleveren voor mensenlevens. In dit geval moet de Commissie onmiddellijk worden geïnformeerd¹⁵⁹⁶. In 1991 stelde België de Commissie van Oslo op de hoogte over de stortingen van oorlogsmunitie uit het verleden. Het betreft ongeveer 35.000 ton oorlogstuig, waarvan wordt vermoed dat maximum 1/3 toxisch kan zijn, hoofdzakelijk mosterd gas (yperite). Deze zone is sedert 1972 een verboden anker- en visserijzone¹⁵⁹⁷.

4/ stoffen/materialen, die hoewel niet toxisch, toch schadelijk kunnen worden door de hoeveelheden waarin zij worden gestort of die de mogelijkheden tot recreatie ernstig kunnen beperken (Bijlage II (1)(c)/(Bijlage II (E), Londen)).

5/ in het Verdrag van Londen is het storten van radioactief afval, anders dan het hoog radioactief uit Bijlage I waarvoor een dumpingverbod geldt, eveneens onderworpen aan een voorafgaande verleende vergunning. De verdragspartijen moeten hierbij ten volle rekening houden met de aanbevelingen van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (Bijlage II (C)).

2.3.4.2. De voorafgaandelijke procedure van kennisgeving

Tijdens de Tiende Vergadering van de Commissie van Oslo in 1984, werd beslist om een voorafgaande procedure van kennisgeving (Prior Notification Procedure) in te stellen voor die verdragspartijen die het verlenen van een vergunning voorstellen voor het storten van Bijlage II stoffen in "grote hoeveelheden". De verdragspartij die het verstrekken van de dumpingvergunning voorstelt, moet hiervan het Secretariaat in kennis stellen. Binnen de 60 dagen na kennisgeving aan het Secretariaat mag de dumping niet worden uitgevoerd. Deze tijdspanne moet de andere verdragspartijen in staat te stellen om advies te geven over alternatieve afvalverwijderingsmogelijkheden in plaats van het storten in zee¹⁵⁹⁸. In 1986 werd de procedure van kennisgeving herbevestigd en is overeengekomen dat deze procedure niet moet worden gevolgd voor het verstrekken van een tweede vergunning voor het storten van dezelfde afval

¹⁵⁹⁴ OSCOM 15/11/1, § 7.6; cf. OSLO Commission Guidelines for the Disposal of Offshore Installations at Sea, in OSCOM, Procedures and Decisions Manual, F9/91, ter aanvulling van de IMO-richtlijnen; cf. *infra*.

¹⁵⁹⁵ Cf. OSCOM, Tenth Annual Report, 1985, 6, § 26; Dit is geen officieel standpunt van de Commissie, maar wel een verduidelijking bij het storten van een onderzeeboot in 1983 door Groot-Brittannië voor duik oefeningen, waarvoor Groot-Brittannië een bijzondere vergunning heeft verleend.

¹⁵⁹⁶ Cf. OSCOM, First to Fourth Annual Reports, 1985, 24, § 20-21.

¹⁵⁹⁷ SACSA 18/info.9 van 11-15 maart 1991; zie ook *infra*.

¹⁵⁹⁸ Cf. OSCOM 10/12/1, § 3.14 en 3.15.

waarvoor reeds eerder de procedure werd toegepast¹⁵⁹⁹.

2.3.4.3. Het storten mits een voorafgaande algemene vergunning of machtiging

Het storten van stoffen en materialen die niet voorkomen in de Bijlagen I en II van de verdragen, is volgens het Verdrag van Oslo onderworpen aan een machtiging (art. 7) en volgens het Verdrag van Londen onderworpen aan een voorafgaande algemene vergunning (art. IV (1)(c)) van de bevoegde autoriteiten. In beide gevallen is er geen sprake van een lijst met stoffen of materialen, maar wordt rekening gehouden met een lijst van factoren opgenomen in Bijlage III die in aanmerking komen om te beslissen of een dumpingvergunning/-goedkeuring vereist is of niet. Het Verdrag van Oslo geeft niet aan wat het verschil is tussen een "vergunning" en een "machtiging", en gebruikt in Bijlage III beide benamingen naast elkaar. Het onderscheid ligt voornamelijk in het algemeen karakter van een goedkeuring en het specifiek karakter van een vergunning (voor elk geval afzonderlijk) die vooral tot uiting kan komen in de administratieve behandeling tussen potentieel en nader genoemde schadelijke stoffen (Bijlage II) en de op het eerste zicht onschadelijke stoffen waarop de procedure van Bijlage III van toepassing is. De machtiging is een algemene goedkeuring tot storten. Een bijzondere vergunning is een toelating tot storten indien wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden.

2.3.4.4. Dumpingvergunningen

Eén van de basisprincipes van het Verdrag van Oslo en het Verdrag van Londen bestaat erin dat het storten van groepen van stoffen en materialen in zee slechts is toegestaan onder bepaalde voorwaarden, nadat daartoe een voorafgaande dumpingvergunning is verstrekt. Iedere verdragspartij moet de autoriteiten aanduiden die verantwoordelijk zijn voor het verlenen van dumpingvergunningen. Volgens Bijlage III uit beide verdragen, zal bij de afgifte van een vergunning door de nationale autoriteiten rekening worden gehouden met: 1/ de kenmerken en de samenstelling van de afvalstoffen (hoeveelheid, gemiddelde samenstelling, vorm, fysische kenmerken, toxiciteit, persistentie, bio-accumulatie, fysische/chemische/biochemische omzettingen in het water, kansen op het verwekken van bederf waardoor de handelswaarde van vis, ... wordt verminderd); 2/ kenmerken van de plaats en methode van deponering; en 3/ algemene overwegingen (hinder voor de andere rechtmatige gebruiken van de zee, feitelijke beschikbaarheid van alternatieve middelen tot opruiming of vernietiging)(Bijlage III, Verdrag van Oslo en Londen).

Het Verdrag van Oslo en Londen bevat geen hiërarchie omtrent welke overheid prioritair bevoegd is om een vergunning te verlenen en blijft onduidelijk of een vergunning moet worden verstrekt aan het dumpingschip, de afvalproducent of gelijk welke andere persoon. In het Verdrag van Londen wordt wel de klemtoon gelegd op de overheid van de plaats waar het afval wordt geladen en waar de samenstelling van het afval het best kan worden gecontroleerd. Zo zal de vergunningsverstreckende autoriteit de verdragspartij zijn op wiens grondgebied het afval wordt ingescheept om te worden gestort, in de betekenis van een haven op het grondge-

¹⁵⁹⁹ OSCOM 12/3/1, § 7.20.

bied van een verdragspartij¹⁶⁰⁰. Bij het laden van afval op het grondgebied van een niet-verdragspartij, zal een vergunning worden verstrekt door de autoriteit van het land waar het vaartuig of luchtvaartuig is geregistreerd of haar vlag voert (art. VI (2), Verdrag van Londen). Verschillende verdragspartijen zijn de mening toegedaan dat een dumpingvergunning noodzakelijk is vanaf het ogenblik dat het afval geladen wordt op het grondgebied van een verdragspartij, onafgezien het vervoermiddel. Ze interpreteren bijgevolg artikel VI (2)(a) van het Verdrag van Londen zeer ruim als het laden van afval door elk transportmiddel (spoor, weg, lucht, ...) met de bedoeling om het afval uiteindelijk in zee te storten, en waarbij het vervoermiddel niet beperkt is tot het dumpingschip alleen¹⁶⁰¹. Artikel 210 van het Zeerechtverdrag gaat verder door te stellen dat de dumping binnen de territoriale zee en de exclusieve economische zone of op het continentaal plateau niet mag plaatsgrijpen zonder de uitdrukkelijke voorafgaande goedkeuring van de kuststaat en die alvorens de dumping toe te staan, de voorgestelde dumping grondig zal onderzoeken in samenspraak met andere staten die wegens hun geografische ligging nadelige gevolgen kunnen ondervinden. In de praktijk is er voor het storten van grensoverschrijdend afval in de Noordzee altijd een autoriteit van een verdragspartij die voor deze dumping een vergunning kan verstrekken of weigeren. In de Noordzee wordt hoofdzakelijk afval gestort, ofwel afkomstig van een verdragspartij ofwel ingeladen in een haven van een verdragspartij bij beide dumpingverdragen, aangezien het storten van afval geladen in havens buiten de Noordzeeregio in de meeste gevallen niet economisch is.

Het vergunningssysteem moet toelaten om de dumping op zee te controleren en de wetenschappelijke bemonsteringen rond de dumpingsites op te volgen. De verdragspartijen moeten lijsten bijhouden met de aard en de hoeveelheid van de stoffen die mogen worden gestort, de stortplaats, de datum en de wijze van storten (art. 11, Verdrag van Oslo; art. VI (c), Verdrag van Londen). Ze moeten ook afzonderlijk of in samenwerking met andere verdragspartijen en de bevoegde internationale organisaties controlemetingen verrichten over de toestand van de zee (art. VI (d), Verdrag van Londen), de verspreiding en de werking van de verontreinigende stoffen (art. 13, Verdrag van Oslo). Die gegevens worden via een standaardprocedure en standaardformulieren aan OSCOM, de IMO en indien nodig aan andere verdragspartijen overgemaakt. Tijdens de Eerste Vergadering van OSCOM in 1974 werden de rapportageverplichtingen en de essentiële gegevens aangaande de dumpingvergunningen en goedkeuringen aanvaard. Gegevens over de materialen die een aanzienlijke hoeveelheid stoffen uit Bijlage II omvatten, moeten bij het verstrekken van de vergunning onmiddellijk aan de Commissie worden kenbaar gemaakt, terwijl de andere vergunningen ieder kwartaal aan de Commissie worden kenbaar gemaakt. Tijdens de Achtste Vergadering van de Commissie in 1982 werd beslist dat de zogenaamde permanente vergunningen niet wenselijk zijn. Tijdens de Tweede Vergadering van OSCOM werd beslist dat de verdragspartijen ieder kalenderjaar de gegevens over de hoeveelheid gestorte afval dat jaar aan de Commissie moeten overmaken. Deze gegevens worden door het Secretariaat verwerkt en gepubliceerd in de bijlagen van de jaarverslagen over de activiteiten van de Commissie. Op die wijze kan iedereen een idee krijgen over de vergunde stortingen per verdragspartij en in bepaalde gevallen over de effectief gestorte hoeveelheden. Noordzeelanden die een rapportageverplichting hebben over de door

¹⁶⁰⁰ Cf. LDC/LG 3/4 van 22 oktober 1987, § 2.7; LDC 11/5 van 17 juni 1988, § 2.7.

¹⁶⁰¹ IMO, The London Dumping Convention. The First Decade, London, 1991, 76-77.

hen verstrekte vergunningen onder het Verdrag van Oslo¹⁶⁰² kunnen hetzij rechtstreeks of via het secretariaat van OSCOM aan de IMO rapporteren. Het Verdrag van Oslo vereist onder de verdragspartijen een informatie- en een samenwerkingsverplichting bij het wetenschappelijk en technisch onderzoek naar andere methoden voor het opruimen van schadelijke stoffen (art. 12).

De Commissie van Oslo kwam overeen dat de controle op de samenstelling en de hoeveelheid afval bestemd om te worden gestort in zee, principieel bij het land van oorsprong van het afval ligt. In het geval het afval wordt uitgevoerd naar een andere verdragspartij, moet het land vanwaar het afval afkomstig is deze verdragspartij in de mate van het mogelijke op de hoogte brengen over de hoeveelheid en de samenstelling van het afval. De bevoegde autoriteiten zullen controles uitvoeren op het dumpingschip om na te gaan of de voorwaarden neergelegd in de dumpingvergunning worden nageleefd, eventueel in nauwe samenwerking met de vergunningverlenende overheid¹⁶⁰³.

2.3.5. Handhaving van de dumpingbepalingen

Elke verdragspartij moet ervoor zorgen dat de dumpingbepalingen worden nageleefd door de schepen, luchtvaartuigen en platformen: 1/ die op haar grondgebied ("territory") zijn geregistreerd of die haar vlag voeren; 2/ die op haar grondgebied ("territory") stoffen en materialen laden met de bedoeling te storten (met inbegrip van de territoriale zee volgens het Verdrag van Londen); 3/ waarvan wordt aangenomen dat zij bezig zijn met storten in de interne wateren of in de territoriale zee (art. 15 (1), Verdrag van Oslo; art. VII (1), Verdrag van Londen). Het Protocol van 1989 bij Verdrag van Oslo voegt daaraan toe dat elke verdragspartij aan zijn maritieme inspectieschepen en vliegtuigen een rapportageverplichting moet opleggen ingeval van al dan niet vermoedelijke dumpingovertredingen in de volle zee of het zeegedeelte aansluitend op de territoriale zee van de verdragspartij dat onder de diens rechtsmacht valt¹⁶⁰⁴. Het Protocol is niet van kracht geworden, niet door België geratificeerd en aan Belgische overheidsschepen of -vliegtuigen zijn geen instructies terzake gegeven¹⁶⁰⁵.

Onder de rechtsmacht van een verdragspartij vallen zowel de schepen die de vlag voeren van die partij ongeacht waar ze zich op zee bevinden, alsook de vreemde schepen die zich bevinden in de wateren onder de rechtsmacht van een verdragspartij. Onder de rechtsmacht van de

¹⁶⁰² Zie voor de rapportagevorm van de dumpingvergunningen/goedkeuringen, de jaarlijkse hoeveelheden gestorte afval en de "force majeure" stortingen die door de lidstaten onder het Verdrag van Oslo aan de Commissie moeten worden gemeld: OSCOM, *Procedures and Decisions Manual*, G1/82, G2/85/, G6/86.

¹⁶⁰³ OSCOM Recommendation 86/1 Concerning the Control of the Execution of Dumping Operations at Sea (11 juni 1986); *OSCOM 12/13/1*, § 7.46 en Bijlage 10.

¹⁶⁰⁴ Art. 15 (2) Verdrag van Oslo, geamendeerd door het Protocol van 1989: "*Each Contracting Party undertakes to issue instructions to its maritime inspection vessels and aircraft and to other appropriate services to report to its authorities any incidents or conditions on the high seas or in that part of the sea beyond and adjacent to the territorial sea under its jurisdiction in accordance with international law which give rise to suspicions that dumping in contravention of the provisions of the present Convention has occurred or is about to occur. ...*".

¹⁶⁰⁵ Zie *infra*.

kuststaat vallen de interne wateren, de territoriale zee, het continentaal plateau en de exclusieve economische zone, voor zover de betrokken verdragspartij deze laatste mariene zone heeft afgekondigd of ingesteld. In deze mariene zones mogen geen dumpingen plaatsgrijpen zonder de uitdrukkelijke voorafgaande goedkeuring van de kuststaat (art. 210, Zeerechtverdrag). Overtredingen op de dumpingverdragen moeten worden vastgesteld en kunnen worden gerapporteerd aan de andere betrokken verdragspartijen, maar moeten indien ze plaatsgrijpen binnen het territorium ("*territory*") van een verdragspartij door die partij worden voorkomen en strafbaar gesteld (art. VII (2), Verdrag van Londen; art. 15 (3), Verdrag van Oslo). Volgens het Zeerechtverdrag kan de handhaving van de wetten en voorschriften bij de toepassing van de dumpingverdragen, gebeuren door: 1/ de kuststaat voor dumpingen binnen zijn territoriale zee of zijn exclusieve economische zone of op zijn continentaal plateau; b/ door de vlaggenstaat bij de schepen die zijn vlag voeren of de schepen en luchtvaartuigen die bij deze staat zijn geregistreerd; c/ door elke staat met betrekking tot het laden van afvalstoffen of andere materialen binnen zijn grondgebied of op zijn laad- of losplaatsen buitengaats (art. 216, Zeerechtverdrag). Het territorium moet bijgevolg niet beperkend worden uitgelegd, in de betekenis van grondgebied en interne wateren. De groep van juridische experts van de LDC bevestigden dat een verdragspartij het Verdrag van Londen kan toepassen bij stortingen in zijn territoriale zee, exclusieve economische zone en op zijn continentaal plateau conform het Zeerechtverdrag, op grond van art. XIII van het Verdrag van Londen¹⁶⁰⁶.

2.4. Nieuwe tendensen in het benaderen van mariene dumping in de Noordzee

2.4.1. Een afvalstroombenadering ter vervanging van de stoffenbenadering

Het Verdrag van Oslo en Londen gaat er oorspronkelijk van uit dat het storten van afval in zee als een vorm van afvalverwijdering in globo niet verboden is, tenzij voor afval uit Bijlage I van de Verdragen. Voor het verwijderen van afval in zee, bestaan er twee tegenstrijdige visies die reeds tot uiting kwamen in de voorbereidende werkzaamheden die aanleiding gaven tot de dumpingverdragen en tot op vandaag deze verontreinigingsaanpak beheersen. Sommige landen vinden de afvalverwijdering door dumping toelaatbaar en deze optie moet mogelijk blijven op voorwaarde dat het storten op een gecontroleerde wijze plaatsgrijpt en geen verontreiniging veroorzaakt. Als basis voor deze visie wordt de definitie van verontreiniging van GESAMP uit 1970 gehanteerd, waardoor niet het storten van verontreinigende stoffen op zich tot verontreiniging leidt, maar wel het zich voordoen van schadelijke effecten als een gevolg daarvan, dat als dusdanig moet worden aangetoond. Deze visie kleeft een groot vertrouwen in de wetenschappelijke kennis van de mens aan, en meer in het bijzonder de sluitende bewijsvoering van het oorzaak-resultaat verband. De visie komt ten volle tot uiting in het Verdrag van Oslo en Londen, niet alleen in het beperkt aantal groepen van stoffen waarvoor het storten

¹⁶⁰⁶ LDC, Report of the Eleventh Consultative Meeting, LDC 11/4 van 8 november 1988, §§ 5.3, 5.4 en 5.9; art. XIII, Verdrag van Londen luidt: "Geen enkele bepaling van dit Verdrag doet afbreuk aan het codificeren en de ontwikkeling van het zeerecht door de Zeerechtconferentie van de Verenigde Naties, bijeengeroepen krachtens Resolutie 2750C (XXV) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, noch aan de huidige of toekomstige vorderingen en standpunten van elke Staat met betrekking tot het zeerecht en de aard en de omvang van de rechtsmacht van de kuststaat en de vlaggenstaat. De Verdragsluitende Partijen komen overeen elkaar te raadplegen tijdens een vergadering die door de Organisatie zal worden bijeengeroepen na de Zeerechtconferentie en uiterlijk in 1976 om de aard en de omvang van de rechten en plichten van een kuststaat te bepalen voor wat betreft de toepassing van de bepalingen van het Verdrag in een gebied dat aan zijn kusten grenst".

verboden is, maar ook in de vele uitzonderingen die dit dumpingverbod afzwakken. Deze afzwakking is bijzonder frappant door het openhouden van de mogelijkheid om verboden stoffen toch te storten bij een noodsituatie, ingeval de verwijdering op het land onaanvaardbare schade zou veroorzaken. Men kan zich uiteraard de vraag stellen of een schadelijke dumping op het land, niet even schadelijk is voor het mariene milieu. Ook de uitzondering bij sporenverontreiniging geeft doorgaans aanleiding tot diverse interpretaties over de meting ervan, de omvang en de schadelijke effecten op het mariene milieu. De niet-giftige stoffen of de stoffen die in de zee vlug worden omgezet in biologisch onschadelijke stoffen, worden niet aanzien als gevaarlijke stoffen waarvoor een dumpingverbod geldt.

Het werken met groepen van stoffen en individuele stoffen gaf voortdurend aanleiding tot discussies over het opnemen of de plaats van stoffen in de Bijlagen bij de dumpingverdragen (bv. lood en loodverbindingen en organosiliconen uit Bijlage II van het Verdrag van Londen en de problematiek van het afval afkomstig van de titaandioxide industrie dat zowel Bijlage I, als Bijlage II stoffen bevat). De dumpingverdragen bevatten oorspronkelijk geen criteria voor de toewijzing van stoffen naar ofwel Bijlage I of Bijlage II. Er wordt met groepen van stoffen gewerkt, waarvan de eigenschappen worden beschouwd als zijnde zowel potentieel giftig, persistent en bioaccumulerend (Bijlage I), of die één of meer van deze eigenschappen bezitten (Bijlage II). Discussies omtrent de plaats van bepaalde groepen van stoffen in de Bijlagen gaf duidelijk aan dat de voornoemde criteria eerder onduidelijk waren. De Commissie van Oslo kwam in 1978 overeen om de Bijlagen bij het Verdrag van Oslo om de vijf jaar te herzien en de Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen kwam in 1980 overeen de Bijlagen om de drie jaar te wijzigen, tenzij dit eerder noodzakelijk blijkt¹⁶⁰⁷. Er werd besloten om een vrijblijvende wachtlijst met stoffen of groepen van stoffen op te stellen, alvorens die op te nemen in de Bijlagen van het Verdrag¹⁶⁰⁸. Deze lijst van stoffen zou voortdurend worden aangepast in het kader van nieuwe wetenschappelijke kennis. In 1985 nam OSCOM richtlijnen aan om stoffen of groepen van stoffen te classificeren en op te nemen in de Bijlagen op basis van de vijfjaarlijkse herziening¹⁶⁰⁹. In werkelijkheid bleven amendementen op de stoffen van de Bijlagen zeer beperkt¹⁶¹⁰, waarbij deze bij het Verdrag van Oslo van kracht werden na iets

¹⁶⁰⁷ OSCOM V/22/1, § 65; Resolutie LDC. 10 (V) Procedures for Preparation and Consideration of Amendments to the Londen Dumping Convention.

¹⁶⁰⁸ Cf. OSCOM VI/15/1, § 18-19 (1979); cf. het instellen in 1979 van een parkeerlijst van gevaarlijke stoffen of groepen van stoffen, in afwachting van de opname op de zwarte of grijze lijst van het Verdrag van Londen: Resolutie LDC. 7(IV) Procedures for the Application of Scientific Advice in Respect of the London Dumping Convention; Cf. het opnemen van lood en loodverbindingen op de parkeerlijst: Resolutie LDC. 12(V) Amendment of the Lists of Substances Contained in Annexes I and II to the London Dumping Convention.

¹⁶⁰⁹ Cf. OSCOM 11/13/1, § 5.23 and Annex 9: Guidelines for the Classification and Allocation of Substances to the Annexes of the Oslo Convention; Hetzelfde jaar werd door de Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen eveneens richtlijnen aangenomen: Resolutie LDC. 19(9) on Criteria for the Allocation of Substances to the Annexes, geamendeerd door Resolutie LDC. 31(11).

¹⁶¹⁰ Cf. LDC. 12 (V) van 1980 ten aanzien van § 5 van Bijlage I over petroleumafval; zie ook Resolutie LDC. 25(10) Amendment to the List of Substances Contained in Annex II to the London Dumping Convention; Resolutie LDC. 26(10) Amendments to Annex II to the London Dumping Convention; cf. OSCOM Decision 85/1 waardoor de organosiliconen uit Bijlage I verdwenen, waarbij onder de persistente kunststoffen uit Bijlage I ook deze die op de bodem kunnen zinken, werden opgenomen en tenslotte het opnemen van chroom en nikkel in Bijlage II.

minder dan vijf jaar¹⁶¹¹. In 1989 besliste OSCOM om niet verder te gaan met de vijfjaarlijkse herzieningen van de Bijlagen¹⁶¹².

Een andere groep van landen was van mening dat het loutere feit dat afval in het mariene milieu wordt gebracht, op zich een daad van verontreiniging vormt. Volgens hen is de wetenschappelijke kennis ontoereikend om de gevolgen op lange termijn en het accumulerende effect in te schatten. Het is deze laatste groep, met de Scandinavische landen voorop¹⁶¹³, die meer en meer zijn stempel heeft gedrukt op een vernieuwde aanpak van de dumpingproblematiek in de Noordzee, met de klemtoon op de afvalstroombenadering. Een benadering die reeds in 1977 preliminair in het Verdrag van Oslo werd toegepast bij het afval afkomstig van de titaandioxide productie, zonder het storten van dit afval te verbieden¹⁶¹⁴ en die in de industriële sectorenbenadering onder het Verdrag van Parijs bij verontreiniging afkomstig van het vasteland richtinggevend werd¹⁶¹⁵. Tijdens de gemeenschappelijke Vergadering van de Commissies van Oslo en Parijs in 1987 werd de afvalstroombenadering onderschreven, in supplement op de stoffenbenadering en werd overeengekomen om informatie en ervaringen uit te wisselen over lage- en geen afval producerende technologie¹⁶¹⁶.

2.4.2. De wisselwerking tussen de Ministeriële Noordzeeverklaringen, het Verdrag van Oslo en het Verdrag van Londen bij het verbod tot het storten van industrieel afval in zee

Een nieuwe dumpingaankpak vindt zijn oorsprong in de Ministeriële Verklaring van de Ministers van Leefmilieu van vijf Noord-Europese landen in het kader van de bijeenkomst van de Ministers van de Noordse Raad te Reykjavik op 6 maart 1985¹⁶¹⁷. In deze Verklaring streven de Ministers naar een volledige uitbanning van het storten van afval in de Noordzee¹⁶¹⁸, in navolging op het algemeen dumpingverbod in de Baltische Zee onder het Verdrag van Helsinki van 1974. Tijdens de Elfde Vergadering van OSCOM in juni 1985 sloot Duitsland zich aan bij dit standpunt¹⁶¹⁹. In juni 1987 diende Zweden in naam van de vijf

¹⁶¹¹ OSCOM Besluit 85/1 werd van kracht op 11 mei 1990.

¹⁶¹² OSCOM 15/11/1, § 9.4.

¹⁶¹³ Cf. OSCOM, Twelfth Annual Report, London, 1987, 6-8.

¹⁶¹⁴ Cf. Code of Practice for the Dumping of Acid Wastes from the TiO₂ Industry, OSCOM (77)41, § 80.

¹⁶¹⁵ Cf. *infra*.

¹⁶¹⁶ Zie: OSCOM, Twelfth Annual Report, London, 1987, 2, § 10.

¹⁶¹⁷ Met name Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden.

¹⁶¹⁸ "Dumping of wastes at sea is an unacceptable disposal method as the disposal of wastes by dumping at sea cause, or might cause, damage to the environment. It will be necessary to reduce the amounts and/or the concentrations of all the harmful substances which cause or might cause such damage. The actual aim is to work without delay within the framework of existing Convention and relevant fora towards a complete ban on dumping in the North Sea". De Verklaring was gericht aan OSCOM en de Consultatieve Vergadering van LDC.

¹⁶¹⁹ Cf. OSCOM, Tenth Annual Report, London, 1985, 18, § 87.

Noord-Europese landen een formeel voorstel om de mariene dumping onder het Verdrag van Oslo te verminderen en stop te zetten. Dit voorstel, dat samen met het stopzetten van de verbranding op zee als één van de belangrijkste kan worden beschouwd sinds het afsluiten van de dumpingverdragen, vertrekt van het uitgangspunt dat het niet-storten van industrieel afval en rioolslib in het mariene milieu de regel moet worden, aangezien deze dumpingen plaatsgrijpen in een gemeenschappelijke en internationaal gedeelde natuurlijke rijkdom. Deze landen stelden voor om het storten in zee gradueel te verminderen en er uiteindelijk mee te stoppen op 31 december 1991, terwijl het afval dat bestemd was om te storten niet vanaf het vasteland mag worden geloosd of mag aanleiding geven tot een stijging van de dumpingactiviteiten in andere zeeën. Verschillende andere delegaties konden akkoord gaan met het voorstel, maar wilden dit nog niet in een aanbeveling van OSCOM bijtreden. Duitsland en België stelden 1989 voor als einddatum om te stoppen met het storten van industrieel afval en rioolslib. Groot-Brittannië, Ierland en Spanje waren tegen het voorstel en vonden dat het huidige verdrag voldoende garanties bood om het storten op zee te controleren¹⁶²⁰.

De vernieuwde dumpingaankpak die uitgaat van de afvalstroombenadering¹⁶²¹ werd nog hetzelfde jaar opgenomen in de Ministeriële Noordzeeverklaring van Londen van november 1987. De Leefmilieu-ministers van de acht Noordzeelanden kwamen overeen om het storten van verontreinigd materiaal in de Noordzee zo vlug als mogelijk stop te zetten en meer in het bijzonder om vanaf 1 januari 1989 geen materiaal in de Noordzee te storten, tenzij er geen geschikte alternatieven op het land zijn en kan worden aangetoond bij de bevoegde internationale organisaties dat de materialen geen schade veroorzaken aan het mariene milieu¹⁶²². Als tussentijdse maatregel werd beslist om het storten van industrieel afval in de Noordzee stop te zetten vóór 31 december 1989, uitgezonderd voor inerte materialen van natuurlijke oorsprong en materialen die geen schade veroorzaken aan het mariene milieu, en ook het storten van zuiveringsslib te beperken¹⁶²³. Binnen OSCOM kon tijdens de Veertiende Vergadering in 1988 echter geen consensus worden bereikt om in een aanbeveling het storten van industrieel afval in de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (i.p.v. enkel in de Noordzee) te verbieden¹⁶²⁴. Het jaar daarop kon over een afgezwakte versie wel een consensus worden bereikt, meer bepaald in Besluit 89/1 van de Commissie¹⁶²⁵. In dit besluit komen de verdragspartijen overeen om het storten van industrieel afval in de Noordzee te stoppen tegen 31 december 1989 en in de overige wateren van het verdragsgebied tegen 31 december 1995. Het dumpingverbod mag geen aanleiding geven tot het storten van industrieel afval buiten het verdragsgebied of het lozen ervan vanaf het vasteland. Het dumpingverbod is niet van toepassing op inerte materia-

¹⁶²⁰ Cf. OSCOM, Twelfth Annual Report, 1987, 6-8, § 29-36.

¹⁶²¹ Tijdens de Negende Gemeenschappelijke Vergadering van de Commissie van Oslo en Parijs te Cardiff in 1987 werd het principe van de afvalstroombenadering onderschreven als toevoeging bij de stoffenbenadering, met de klemtoon op lage en geen afval genererende technieken: OSPAR 9/11/1, § 5.1.

¹⁶²² Punt 21, Tweede Noordzeeverklaring (Londen-1987).

¹⁶²³ Punt 22 (a) en (c), Tweede Noordzeeverklaring (Londen-1987).

¹⁶²⁴ Zie OSCOM, Thirteenth Annual Report, 5-6, § 29-39.

¹⁶²⁵ OSCOM Decision 89/1 of 14 June 1989 on the Reduction and Cessation of Dumping Industrial Wastes at Sea: in OSCOM 15/11/1, § 5.11 and Annex 6; OSCOM, Procedures and Decisions Manual, C7/89.

len van natuurlijke oorsprong en op industrieel afval waarvan via een voorafgaande verantwoordingsprocedure ("*Prior Justification Procedure*": PJP) kan worden aangetoond dat er zowel geen praktische verwijderingsalternatieven op het land aanwezig zijn, als geen gevaren voor het mariene leefmilieu. Onder inerte materialen van natuurlijke oorsprong wordt verstaan: "*vaste, chemisch niet behandelde geologische materialen waarvan de chemische componenten waarschijnlijk niet zullen vrijkomen in het mariene milieu*". Hieronder wordt begrepen: zand, grind, stenen en rotsmateriaal afkomstig van het land, alsook steenkoolafval, dat niet is verontreinigd door antropogene processen. Deze materialen worden gestort in overeenstemming met de bepalingen uit Bijlage III van het Verdrag van Oslo. Industrieel afval dat wel nog mag worden gestort, vereist een vergunning op basis van de voorafgaande verantwoordingsprocedure (PJP). Deze procedure ging in op 1 januari 1990 voor dumpingen in de Noordzee en op 1 januari 1993 voor de dumpingen in het overige verdragsgebied. Volgens de PJP moeten de verdragspartijen die een vergunning willen verstrekken voor het storten van industrieel afval, dat volgens hen niet onder het dumpingverbod valt, aan de andere verdragspartijen informatie verstrekken over: 1/ waarom er geen alternatieve verwijderingsmogelijkheden zijn op het land; 2/ de oorsprong van het afval; 3/ de hoeveelheid afval; 4/ de vorm waarin het afval zal worden gestort; 5/ de chemische samenstelling; 6/ de fysisch/chemische kenmerken; 7/ de testen naar de biologische impact van het afval; 8/ de kenmerken van de voorgestelde dumpingsite; 9/ details over de voorgestelde dumpingoperatie; en 10/ de inschatting van het risico op het mariene milieu. Deze informatie moet minstens 4 maand voorafgaand aan de dumping worden overgemaakt aan het Secretariaat, die de verdere verdeling verzorgt naar de andere verdragspartijen toe. Een verdragspartij met commentaren of gemotiveerde bezwaren en alternatieve verwijderingsmethoden ten aanzien van de voorgestelde dumping, zal de verdragspartij die de dumping voorstelt en het Secretariaat hiervan op de hoogte brengen binnen de maand nadat de dumpinginformatie werd verdeeld. Bezwaren moeten in eerste instantie bilateraal worden opgelost. Indien dit niet mogelijk blijkt, kan een verdragspartij verzoeken het verstrekken van een dumpingvergunning of -vernieuwing uit te stellen nadat de zaak wordt behandeld in een buitengewone vergadering van de ad hoc Werkgroep inzake Dumping van OSCOM. Heeft de storting toch plaats gehad zonder overeenstemming over de noodzaak tot storten, komt deze dumping op de agenda van de volgende Commissievergadering. Deze procedure is niet alleen van toepassing op nieuwe vergunningen, maar ook op een hernieuwing van een reeds door de PJP procedure gevatte vergunning na het verstrijken van drie jaar¹⁶²⁶. In 1991 werd door OSCOM een classificatie opgesteld van afval dat in zee kan worden gestort mits de PJP-procedure te volgen. Het betreft: 1/ inerte materialen; 2/ chemisch afval, slijk en vliegias; en 3/ modder afkomstig van de olie en gaswinning. Voor het storten van afval in bulkvorm, schepen, offshore-installaties en het afval van de visverwerkende industrie bestond geen zekerheid of dit al dan niet onder industrieel afval valt waarop de PJP procedure van toepassing is¹⁶²⁷.

Het stopzetten van het storten van rioolslib kon binnen OSCOM slechts worden geregeld na politieke druk op Groot-Brittannië tijdens de Derde Ministeriële Noordzeeconferentie van maart 1990. De andere Noordzeelanden waren intussen gestopt met het storten van rioolslib in

¹⁶²⁶ Justification for the Issue of Permits for the Dumping of Industrial Waste at Sea: OSCOM 15/11/1, § 5.11 and Annex 7; OSCOM, Procedures and Decisions Manual, C8/89.

¹⁶²⁷ OSCOM 17/11/1, § 5.2 - 5.8.

de Noordzee, terwijl Groot-Brittannië zich in de Derde Noordzeeverklaring engageerde om het storten van rioolslib stop te zetten tegen einde 1998¹⁶²⁸. Op 23 juni 1990 besloot OSCOM dat het storten van rioolslib in het ganse verdragsgebied zo vlug mogelijk moet worden afgebouwd en uiteindelijk volledig stopgezet tegen einde 1998¹⁶²⁹. In de Derde Noordzeeverklaring engageerde Groot-Brittannië zich ook uitdrukkelijk om het storten van industrieel afval zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk tegen eind 1992 te beëindigen. De andere Noordzeelanden waren intussen gestopt met het storten van industrieel afval¹⁶³⁰. Deze nieuw ontwikkelingen vormden de basis (het "acquis") voor de nieuwe dumpingregelgeving in artikel 3, Bijlage II van het Verdrag van Parijs (1992), waarin het storten van alle afval of materie is verboden, met uitzondering van: 1/ baggermateriaal; 2/ inerte materialen van natuurlijke oorsprong, bestaande uit vast, chemisch onbehandeld geologisch materiaal waarvan de chemische bestanddelen naar alle waarschijnlijkheid niet in het mariene milieu zullen vrijkomen; 3/ zuiveringsslib tot 31 december 1998; 4/ visafval van industriële visverwerkingsactiviteiten; 5/ schepen of luchtvaartuigen tot, en ten laatste, 31 december 2004. Voor het storten van laag- en middelmatig radioactieve stoffen en afval werd een afzonderlijke regeling uitgewerkt¹⁶³¹.

In november 1990 nam ook de Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen unaniem Resolutie LDC.43(13) aan waardoor het storten van industrieel afval in zee wordt stopgezet tegen uiterlijk 31 december 1995. Industrieel afval is luidens de resolutie: afval afkomstig van productie -en behandelingsactiviteiten, met uitsluiting van inerte materialen en niet-verontreinigde organische materialen met een natuurlijke oorsprong. Deze inerte materialen of materialen van natuurlijke oorsprong mogen nog worden in zee gestort op een wijze waardoor de dumping geen belemmering vormt voor de andere rechtmatige gebruiken van de zee en in overeenstemming met de bepalingen uit Bijlage III van het Verdrag¹⁶³². Onder industrieel afval wordt geen radioactief afval begrepen. De verdragspartijen gaan volgens dezelfde resolutie de minder ontwikkelde landen helpen hun industriële processen aan te passen met de bedoeling om de hoeveelheid afval te verminderen, het afval te recycleren en alternatieve verwijderingsmethodes te ontwikkelen. In ieder geval mag industrieel afval dat momenteel nog wordt gestort, op geen andere wijze (pijpleidingen, rivieren, ...) in de zee worden geloosd. In 1993 werd het Verdrag van Londen formeel geamendeerd door Resolutie LC.49(16), waardoor het storten van industrieel afval in zee vanaf 1 januari 1996 verboden is (Bijlage I (10), Verdrag). In navolging op Resolutie LDC.43(13), wordt onder industrieel afval **niet** begrepen: 1/ baggerspecie; 2/ rioolslib; 3/ visafval of organisch materiaal afkomstig van industriële visbehandelingsoperaties; 4/ schepen, platformen en andere door de mens gemaakte bouwwerken op zee; 5/ niet-gecontamineerde inerte geologische materialen waarvan de chemische bestanddelen niet worden geacht vrij te komen in het mariene milieu; 6/ niet-

¹⁶²⁸ Cf. punt 14 en 15, Derde Noordzeeverklaring (Den Haag-1990).

¹⁶²⁹ OSCOM Decision 90/1 of 23 June 1990 on the Cessation of Dumping of Sewage Sludge at Sea: OSCOM 16/14/1, § 5.13 and Annex 5; OSCOM, Procedures and Decisions Manual, C9/90.

¹⁶³⁰ Cf. punt 17 en 18, Verklaring van Den Haag van 8 maart 1990.

¹⁶³¹ Cf. *infra*.

¹⁶³² Resolutie LDC. 43(13) Phasing out Sea Disposal of Industrial Waste, in: 6 Law of the Sea/Documentary Yearbook 334 (1990).

gecontamineerde organische materialen van natuurlijke oorsprong; en 7/ radioactief afval en andere radioactieve materie. Met uitsluiting van radioactief afval, blijven de andere niet-industriële afvalstoffen onderworpen aan de Bijlagen I, II en III¹⁶³³.

Op het verbod om afval in zee te storten worden in het Verdrag van Parijs (1992) nog twee algemene uitzonderingen weerhouden. Ten eerste is het dumpingverbod niet van toepassing op schepen en luchtvaartuigen in de gevallen van "overmacht" ("*force majeure*"), te wijten aan de weersomstandigheden of gelijk welke andere oorzaak waarbij de veiligheid van mensenlevens of van het schip of luchtvaartuig in het gedrang komt. Een dumping in dit geval moet de mogelijke schade voor de mens en het mariene leven beperken en onmiddellijk worden gemeld aan de Commissie. Bij die melding moeten details worden verstrekt over de omstandigheden van de dumping en de aarde en hoeveelheid van het afval (art. 7)¹⁶³⁴. Ten tweede wordt de uitzondering die het storten van afval mogelijk maakt in "noodgevallen" opnieuw overgenomen uit het Verdrag van Oslo, terwijl het Verdrag van Helsinki (1992) hiervoor geen uitzondering maakt op het dumpingverbod. Het terug opnemen van deze uitzondering in het Verdrag van Parijs (1992) zet de deur op een kier om verboden dumpingen in bepaalde gevallen toch nog toe te laten. De verdragspartijen kunnen een storting in nood toestaan indien men met het afval op het land niet terecht kan zonder een onaanvaardbaar gevaar of schade. Het Verdrag specificiert niet ten aanzien van wie of wat de schade of het gevaar zich moet kunnen voordoen. Een verdragspartij die in dit geval het storten in zee voorstelt, moet wel overleg plegen met de andere verdragspartijen met het oog op het vinden van de meest geschikte bergingsmethode, vernietigingsmethode of methode om zich van het afval te ontdoen. Na dit overleg zal de Commissie op de hoogte worden gehouden over de vooropgestelde verwijderingsmethode (art. 9). Wordt het storten op zee door een Verdragspartij vooropgesteld, dan kan de Commissie die beslissing niet tegenhouden.

2.4.3. Het storten van bijzondere categorieën van afval

2.4.3.1. Baggerspecie

Tijdens de Vijfde Vergadering van OSCOM in 1978 werd een ad hoc Werkgroep over

¹⁶³³ Resolutie LC.49(16) Amendments to the Annexes to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972 Concerning Phasing Out Sea Disposal of Industrial Waste, in Report of the Sixteenth Consultative Meeting, LC 16/14, Annex 3 van 15 december 1993; De Resolutie werd van kracht op 20 februari 1994, waarbij enkel Australië op 15 februari 1994 verklaarde: "*Australia accepts the prohibition on the dumping of industrial waste at sea as from 1 January 1996 as envisaged in resolution LC.49(16) for all types of industrial waste as defined by the resolution with the exception of jarosite waste for which it is necessary, for technical reasons which will be elaborated at future meetings of the London Convention, to retain the option of dumping at sea for a short period after the expiration of the deadline set down in resolution LC.49(16). Under no circumstances will the dumping at sea of jarosite be permitted by the Australian Government beyond 31 December 1997*".

¹⁶³⁴ Het storten in geval van overmacht wordt in het Verdrag van Helsinki (1992) te bescherming van de Baltische Zee veel beperkter opgevat, in de zin dat het storten enkel is toegestaan in het geval de veiligheid van mensenlevens of het vaartuig of luchtvaartuig wordt bedreigd door een volledige vernietiging of een totaal verlies van het vaartuig of luchtvaartuig of in de gevallen waarbij er een gevaar ontstaat voor mensenlevens en op voorwaarde dat het storten de enige mogelijkheid is om dat gevaar te vermijden, waarbij de storting naar alle waarschijnlijkheid de minste schade zal opleveren (art. 11 (4)).

rioolslib en baggerspecie opgericht, die in 1979 rapporteerde aan SACSA. De conclusies van SACSA werden door de Commissie overgenomen, en kwamen erop neer dat bij het dumpen van baggerspecie in zee de belangrijkste effecten van fysieke aard zijn, waarbij het voldoende is dat de dumpingsites zorgvuldig worden geselecteerd om de schade aan het leefmilieu te beperken en vooral belangrijke visgebieden als dumpingplaats te vermijden. SACSA stelde vast dat het baggeren van voornamelijk de vaarwegen een essentiële activiteit is waarvoor verder onderzoek naar de lange termijn effecten van deze dumpingpraktijk op de sedimenten en de fauna van de bodem noodzakelijk is. De Commissie aanvaarde de aanbeveling waarbij in alle gevallen waar baggerspecie wordt gedumpt die de 10.000 ton per jaar overschrijdt, de specie onderworpen wordt aan chemische testen, behalve in de gevallen waar: 1/ de baggerspecie in hoofdzaak is samengesteld uit zand, grind en rots en het materiaal afkomstig is uit gebieden met een sterke stroming of golfenergie; of 2/ de baggerspecie wordt opgespoten op het land ter herstelling of uitbreiding van het strand en bestaat uit zand, grind of schelpen vergelijkbaar met het materiaal op de ontvangende stranden. De Commissie besloot tevens dat het onmogelijk was om de maximale toegelaten concentraties van stoffen in de baggerspecie te specificeren, waarvan het storten in zee zouden worden verboden¹⁶³⁵. De Commissie spoorde de lidstaten aan om de dumpingsites voor baggerspecie te bemonsteren, vooral met het oog de fysieke en chemische effecten ervan op de biota van de zeebodem¹⁶³⁶.

Tijdens de Tiende Vergadering van de Commissie in 1984 kwam de vraag aan de orde of het verplaatsen van mariene sedimenten in de zee, door bijvoorbeeld baggerwerken, als een vorm van dumping onder art. 19 van het Verdrag kan worden aanzien. Over het antwoord op deze vraag kon geen overeenstemming worden bereikt binnen de Commissie, hoewel deze laatste besloot dat het dumpen van sedimenten uit de zee moet worden gemeld aan het Secretariaat. De vroegere meldingsplicht over de hoeveelheden gestorte baggerspecie en de plaats waar ze worden gestort, moeten worden aangevuld met specifieke gegevens over de herkomst van de specie (havens, estuarium of de open zee). Aan SACSA werd gevraagd om de dumpingcriteria te herzien. De Commissie kwam overeen dat in de bijzondere dumpingvergunningen een meer gedetailleerde beschrijving over de samenstelling van de baggerspecie moet worden gegeven, vooral inzake de in de specie aanwezige stoffen uit Bijlage I en II. Tenslotte werd aangenomen om een wachtperiode van 60 dagen in te lassen nadat de bijzondere dumpingvergunning wordt gemeld aan het Secretariaat, alvorens de dumping van de baggerspecie te beginnen. Binnen deze periode krijgen de andere lidstaten de tijd om opmerkingen te maken en alternatieve dumpingvoorstellen te doen¹⁶³⁷.

Op de Negende Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen werd vastgesteld dat er problemen rezen om de Bijlage III bepalingen¹⁶³⁸ toe te passen op baggerspecie en dat er bij baggerspecie onvolkomenheden waren bij het invoeren van de uitzonderingen "*vlug onschadelijk worden gemaakt*" en "*verontreinigingssporen*" volgens de paragrafen 8 en 9 uit Bijlage

¹⁶³⁵ OSCOM, *Fifth Annual Report*, London, 1985, 9, § 36-39.

¹⁶³⁶ Cf. Methods of Monitoring dumping grounds for sewage sludge and dredged spoil, in: OSCOM, *Fifth Annual Report*, Bijlage X.

¹⁶³⁷ OSCOM, *Ninth Annual Report*, London, 1984, 4-6, § 23-29.

¹⁶³⁸ Resolutie LDC. 17(8) "Guidelines for the Applications of Annex III to the London Dumping Convention".

I. In de schoot van de Wetenschappelijke Groep bij het Verdrag van Londen en SACSA bij het Verdrag van Oslo kwam in 1985 een gemeenschappelijke werkgroep tot stand met de bedoeling om voor het storten van baggerspecie in zee afzonderlijke richtlijnen uit te werken¹⁶³⁹. Het storten van baggerspecie in zee valt bijgevolg onder art. 19 van het Verdrag van Oslo en art. III van het Verdrag van Londen. De Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen nam richtlijnen aan die specifiek van toepassing zijn op het storten van baggerspecie¹⁶⁴⁰. Deze richtlijnen omvatten de voorwaarden waaronder dumpingvergunningen voor baggerspecie kunnen worden afgeleverd en de inschatting van de kenmerken en de samenstelling van de baggerspecie¹⁶⁴¹. In 1986 nam ook de Commissie van Oslo richtlijnen aan voor het storten van baggerspecie in zee, met de bedoeling om de verdragspartijen aanduidingen te geven over: 1/ hun verplichtingen bij het verlenen van dumpingvergunningen; en 2/ het verkrijgen van betrouwbare gegevens over de toevoer van contaminanten via baggerspecie¹⁶⁴². De Tweede Noordzeeverklaring roept de regeringen van de Noordzeelanden op om de OSCOM Richtlijnen inzake baggerspecie strikt te hanteren¹⁶⁴³.

In de Derde Noordzeeverklaring van 1990 wordt OSCOM verzocht om de herziening van Richtlijnen voor het storten van baggerspecie tegen 1991 te voltooien en te vervolledigen met inachtneming van recente wetenschappelijke ontwikkelingen, een oproep die slechts de bevestiging is van de beslissing van OSCOM in 1988 om de richtlijnen te herzien in 1991¹⁶⁴⁴. Volgens de Derde Noordzeeverklaring moeten de herziene richtlijnen worden toegepast op alle dumpingen van baggerspecie in estuariene en zoute wateren die uitmonden in de Noordzee, ongeacht de hoeveelheid te storten baggerspecie. OSCOM wordt tevens verzocht om verdergaande maatregelen te onderzoeken voor de controle op de toevoer van vervuilende stoffen tengevolge van de dumping van door menselijk toedoen vervuilde baggerspecie, alsook te overwegen om een leefmilieu-beoordelingsprocedure op te stellen die rekening houdt met alternatieven op het land, regionaal gedefinieerde milieukwaliteitscriteria en dispersie-karakteristieken¹⁶⁴⁵.

In 1991 heeft de Commissie van Oslo aanbevelingen aangenomen met betrekking tot het

¹⁶³⁹ OSCOM, Tenth Annual Report, London, 1985, 8.

¹⁶⁴⁰ Resolutie LDC. 23(10) "Guidelines for the Application of the Annexes to the Disposal of Dredged Material". Hierdoor vervallen de tussentijdse maatregelen voor baggerspecie opgenomen in de "Interim Guidelines for the Implementation of Paragraph 8 and 9 of Annex I" en wordt Sectie A uit Resolutie LDC.18(8) "Guidelines for the Implementation and Uniform Interpretation of Annex III" vervangen.

¹⁶⁴¹ Zie uitgebreid: X., The London Dumping Convention. The First Decade, IMO, London, 1991, 111-113.

¹⁶⁴² Oslo Commission Guidelines for the Disposal of Dredged Material, in OSCOM, Eleventh Annual Report, London, 1986, Bijlage 3, 24; zie commentaar: Ibid., 9-11, § 41-51.

¹⁶⁴³ Punt 22 (b), Verklaring van Londen van 1987.

¹⁶⁴⁴ OSCOM, Thirteenth Annual Report, 10-11, § 70.

¹⁶⁴⁵ Punten 20, 21 en 22, Verklaring van Den Haag van 1990.

beheer van baggerspecie¹⁶⁴⁶, waardoor de verdragspartijen de herziene richtlijnen over het bergen van baggerspecie moeten in overweging nemen bij de vergunningsprocedure voor het storten van baggerspecie¹⁶⁴⁷. In 1993 werden de herziene richtlijnen geamendeerd¹⁶⁴⁸. De baggerspecierichtlijnen komen erop neer dat het storten van baggerspecie waarin Bijlage I stoffen aanwezig zijn, verboden is conform art. 5 van het Verdrag, tenzij de baggerspecie onder de uitzonderingsbepaling valt voor "*verontreinigingssporen*" (art. 8 (2)) of in het geval van organohalogenen, die vlug in zee worden omgezet in stoffen die biologisch onschadelijk zijn. In dat geval wordt het storten van de baggerspecie ook ontheven van de voorafgaandelijke overlegprocedure ("PCP-Procedure") voor het storten van afval met Bijlage I stoffen. De verdragspartijen moeten het storten van baggerspecie onderwerpen aan een bijzondere vergunning conform art. 6 van het Verdrag, indien de baggerspecie "*aanzienlijke/significante hoeveelheden*" stoffen bevat uit Bijlage II, en verzekeren dat bijzondere aandacht wordt besteed bij het dumpen van de baggerspecie. In het geval de dumping niet onderworpen is aan een verbod of bijzondere vergunning, moeten de verdragspartijen voor het storten van baggerspecie een machtiging of algemene vergunning verlenen. De OSCOM-baggerrichtlijnen bevatten in punt 2 de voorwaarden waaronder een dumpingvergunning voor baggerspecie mag worden verleend, hoewel geen rigide beoordelingssysteem met limietconcentraties wordt vastgelegd om de begrippen "*sporen*", "*snel omzetbaar in biologisch onschadelijke stoffen*" en "*significante hoeveelheden*" te definiëren¹⁶⁴⁹. De appreciatie van deze begrippen die belangrijk zijn voor de vergunningsprocedure wordt overgelaten aan de bevoegde overheden van de verdragspartijen, in functie van de specifieke situatie ter plaatse en onder meer rekening houdende met de chemische kenmerken en /of biologische effecten, bijzondere effecten op het leefmilieu buiten de dumpingsite en de wijze van storten. De vaststelling van deze criteria door de verdragspartijen moet voldoen aan de artt. 5, 6, 7 en 8 van het Verdrag van Oslo. In het geval aan deze criteria niet kan worden voldaan, mag een verdragspartij geen dumpingvergunning afleveren, tenzij een gedetailleerde overweging van Bijlage III, Sectie 3 (b) aantoont dat de berging op zee de minst schadelijke oplossing is. In dat geval moet de verdragspartij een programma voor de reductie aan de bron voorleggen, alle praktische maatregelen nemen om de invloed van de storting te verminderen, een gedetailleerde impacthypothese ("*Impact Hypothesis*") maken, de verwachte ongunstige effecten van de storting bemonsteren en een bijzondere vergunning verlenen. Over de evaluatie van de beoordelingscriteria en de wetenschappelijke basis waarop ze zijn ontwikkeld, moeten de verdragspartijen OSCOM op de hoogte houden. De richtlijnen omvatten de procedure ter bepaling van de karakteristieken en samenstelling van de baggerspecie aan de hand van de fysische, chemische, biochemische en biologische eigenschappen van de specie (punt 3). De chemische analyses en de biologische

¹⁶⁴⁶ OSCOM Recommendation 91/1 on the Management of Dredged Material: OSCOM 17/11/1, § 7.16 en Bijlage 7.

¹⁶⁴⁷ "Guidelines for the Management of Dredged Material", in OSCOM, Procedures and Decision Manual, F3/92.

¹⁶⁴⁸ "Guidelines for the Management of Dredged Material", in OSCOM, Procedures and Decision Manual, F3/94.

¹⁶⁴⁹ Cf. Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu-BMM en Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen-AWZ, Ecologische impact van baggerspecieoplossingen voor de Belgische kust, eindrapport, Brussel, maart 1993, Volume 1, 2.

testprocedures zijn niet vereist voor baggerspecie die, in afwezigheid van waarneembare verontreinigingsbronnen, aan één van de volgende criteria voldoen: 1/ indien het gaat over baggerspecie die hoofdzakelijk bestaat uit zand, grind of rots, gebaggerd in zones met sterke stroming of met grote deining; 2/ bij baggerspecie gebruikt voor strandopspuitingen en herstellingen, bestaande uit zand, grind of schelpen vergelijkbaar met het materiaal op de ontvangende stranden; 3/ voor kleine hoeveelheden baggerspecie die per jaar de 10.000 ton niet overschrijden, en die afkomstig zijn van kleine, geïsoleerde en éénmalige baggeroperaties die plaatsgrijpen buiten de aanwezigheid van waarneembare verontreinigingsbronnen (punt 3.3), dus niet in de havens. Verder bevatten de richtlijnen instructies voor het bemonsteren en analyseren van de baggerspecie (punt 4), de kenmerken van de dumpingsite en de methode van storten (punt 5), een aantal algemene overwegingen en voorwaarden inzake de fysische impactevaluatie en de optimalisatiemogelijkheden van het storten (punt 6). In de richtlijnen wordt ook opgeroepen om de verontreiniging van de baggerspecie effectiever te controleren bij de lozingen van de puntbronnen in het water waaruit de baggerspecie afkomstig is, hoewel wordt toegegeven dat dit een beleidsobjectief op lange termijn is. In tussentijd kunnen diverse beheerstechnieken bij het storten van afval worden angewend (het behandelen van de baggerspecie, het storten in een beveiligde site, ...) ¹⁶⁵⁰ om de effecten voor het mariene milieu van de Bijlage I en II stoffen in de baggerspecie te verminderen of beter te controleren ¹⁶⁵¹. Tenslotte moet iedere vergunde storting worden beoordeeld door middel van een bondige impact studie ("*Impact Hypothesis*") die de te verwachten effecten beschrijft van de storting op het fysisch, chemisch en biologisch milieu (5-11, Deel B, richtlijnen). In 1992 werden de herziene richtlijnen door SACSA aangevuld met twee technische bijlagen ¹⁶⁵². De eerste bijlage omschrijft de analysevoorwaarden om baggerspecie te beoordelen, zodat de verdragspartijen dezelfde analysetechnieken kunnen gebruiken om zodoende tot vergelijkbare resultaten te komen. De tweede bijlage omvat de normalisatietechnieken voor studies over de ruimtelijke verspreiding van contaminanten. In 1993 werden richtlijnen aangevuld met een derde technische bijlage over de "*Beste Milieuveilige Handelswijze*" ¹⁶⁵³. De derde technische bijlage heeft, in tegenstelling tot de richtlijnen die voornamelijk gericht zijn op het storten van baggerspecie, ook betrekking op de baggeroperaties zelf. Het hanteren van de beste milieuveilige handelswijze moet zowel de te baggeren hoeveelheid verminderen (door de noodzaak tot baggeren te verminderen, het beheer over de baggeroperaties te optimaliseren en het baggerproces te verbeteren), als de kwaliteit van de sedimenten verbeteren (in situ, in het baggerschip en na storting).

¹⁶⁵⁰ Zie daarover voor België: Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu-BMM en Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen-AWZ, Ecologische impact van baggerspecieoplossingen voor de Belgische kust, eindrapport, Brussel, maart 1993, Volume 1, 85-87.

¹⁶⁵¹ Cf. punt 7 van de herziene richtlijnen; punt 4 van de Resolutie LDC. 23(10); Een vermindering van de toevoer van toxische, moeilijk afbreekbare of bioaccumulerende stoffen in de rivieren en de estuaria met de bedoeling om de kwaliteit van de baggerspecie te verbeteren wordt ook als voorbeeld aangehaald in de Tweede Noordzeeverklaring en herhaald in de Derde Noordzeeverklaring (punt 19, Verklaring van Den Haag van 1990).

¹⁶⁵² "Technical Annex 1: Analytical Requirements for Dredged Material Assessment" en "Technical Annex 2: Normalisation Techniques for Studies on the Spatial Distribution of Contaminants", in: OSCOM, Procedures and Decisions Manual, F3/94, Annexes 1 & 2.

¹⁶⁵³ OSPAR 15/3/3 + Corr.1, OSPAR 15/3/1, § 3.17a(i), in OSCOM, Procedures and Decisions Manual, F3/94, Annex 3.

2.4.3.2. Radioactief afval

Er bestaan momenteel een vijftal technische mogelijkheden om zich van radioactief afval in zee te ontdoen, waartoe er drie tot het storten worden gerekend en twee tot de verontreiniging afkomstig van het land. Deze laatste opties omvatten de lozing van laag-radioactief besmet afvalwater via een pijpleiding in de zee en het opslaan van radioactief afval in de ondergrond van de kustwateren, toegankelijk via een tunnel vanaf het vasteland¹⁶⁵⁴. Bij het storten in de oceanen onderscheiden we enerzijds het op de zeebodem laten zinken van ingekapseld radioactief afval (metalen vaten in een bekisting van beton) en anderzijds het in de ondergrond van de zeebodem laten zinken van ingekapseld radioactief afval door ofwel "*freefall/boosted penetrators*" of door middel van een voorgeboorde schacht¹⁶⁵⁵. Deze laatste optie werd in de praktijk nog niet uitgevoerd¹⁶⁵⁶.

Het storten van radioactief afval behoort niet expliciet tot het materieel bevoegdheidsdomein van het Verdrag van Oslo, hoewel de meeste van deze dumpingen wel plaatsgrepen in het geografisch toepassingsgebied van het Verdrag. Volgens SACSA kan de Commissie van Oslo via de artikelen 7 en 11¹⁶⁵⁷ van het Verdrag het storten van radioactief afval in overweging nemen. OSCOM besloot om in navolging op het advies van SACSA, de regelgeving bij het storten van radioactief afval en de gevolgen ervan door te verwijzen naar de andere internationale fora¹⁶⁵⁸. Hiermee wordt onder meer verwezen naar het Verdrag van Londen. Een aantal regionale verdragen hadden reeds het storten van alle radioactief afval in zee verboden. Het Verdrag van Helsinki verbiedt het storten van alle afval in de Baltische zee, met uitzondering van baggerspecie¹⁶⁵⁹. In dit dumpingverbod is impliciet het storten van radioactief afval inbegrepen. Het Dumpingprotocol bij het Verdrag van Barcelona verbiedt het storten van zowel hoog-, medium- en laag radioactief afval in de Middellandse Zee¹⁶⁶⁰. Andere regionale

¹⁶⁵⁴ Deze procedure wordt reeds toegepast door Zweden, waar reactorafval ter hoogte van Forsmark via een tunnel in de ondergrond van de Baltische zee op een diepte van 60 meter onder de zeebodem wordt opgeslagen.

¹⁶⁵⁵ ROSS, D.A., *Opportunities and Uses of the Ocean*, New-York, Springer Verlag, 1980, 301.

¹⁶⁵⁶ CALMET, D.P. en BEWERS, J.M., 'Radioactive Waste and Ocean Dumping', 15 *MP* 417-418, 420 (1991).

¹⁶⁵⁷ Art. 7: "Geen stoffen of materialen mogen worden gestort zonder goedkeuring van de bevoegde nationale autoriteiten. Bij het verlenen van een zodanige goedkeuring worden de bepalingen van Bijlage III bij dit Verdrag toegepast"; art. 11: "Volgens een standaardprocedure houdt elke Verdragsluitende Partij een overzicht bij, die aan de Commissie wordt voorgelegd, betreffende de aard en de hoeveelheid van de stoffen en materialen die krachtens door de Verdragsluitende Partijen afgegeven vergunningen of goedkeuringen zijn gestort, alsook de data, de plaatsen en de methoden van dumping".

¹⁶⁵⁸ OSCOM, *First to Fourth Annual Reports*, London, 1985, 73, § 16-17.

¹⁶⁵⁹ Art. 9 en Bijlage V, Verdrag van Helsinki (1974); Art. 11 en Bijlage V, Verdrag van Helsinki (1992).

¹⁶⁶⁰ Cf. art. 4 en Bijlage I, Dumpingprotocol bij het Verdrag van Barcelona (1976).

verdragen hebben deze voorbeelden gevolgd¹⁶⁶¹.

In het Verdrag van Londen wordt een onderscheid gemaakt tussen hoog-radioactief afval en laag-radioactief afval. Het storten van hoog-radioactief afval in zee is volgens het Verdrag verboden (cf. Bijlage I), het storten van laag-radioactief afval is toegestaan onder bepaalde voorwaarden (cf. Bijlage II). Typisch laag-radioactief afval is afkomstig van ziekenhuizen, medische centra en onderzoekslabo's en omvat o.m. besmette kledij en handschoenen. Hoog-radioactief afval wordt gedefinieerd door het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA), waarvan de laatst herziene definitie dateert van 1986¹⁶⁶². Deze definitie is formeel aangenomen door de 10de Consultatieve Vergadering als zijnde de definitie van hoog-radioactief afval te hanteren in het Verdrag van Londen¹⁶⁶³. Het storten van dit hoog-radioactief afval in zee is hoe dan ook verboden.

Tijdens de Zevende Consultatieve Vergadering in 1983 werd een resolutie aangenomen die een voorlopig en vrijwillig (niet-juridisch bindend) moratorium instelt voor het verder dumpen van laag-radioactief afval, in afwachting van het finale rapport van de experts van de verdragspartijen over de technische en wetenschappelijke overwegingen daaromtrent¹⁶⁶⁴. De groep van experts legde in 1985 zijn rapport neer¹⁶⁶⁵, met als voornaamste krachtlijnen: 1/ de huidige en toekomstige bestralingsrisico's (in de betekenis van het ontwikkelen van kanker) tengevolge van stortingen van radioactief afval in de Noordoostelijke Atlantische Oceaan zijn

¹⁶⁶¹ Het Verdrag van Noumea (1986) verbiedt expliciet het storten van radioactief afval of andere radioactieve materie in de Zuidelijke Stille Oceaan, alsook de het zich hiervan ontdoen in de zeebodem en de ondergrond (art. 10); Dit is ook verboden door een Protocol bij het Verdrag van Lima voor de Zuid-Oostelijke Stille Oceaan: Protocol for the Protection of the South-East Pacific Against Radioactive Pollution, Paipa, 21 September 1989, in 15 LSB 41 (1990); In het Verdrag van Bamako (1991) inzake de invoer van afval in Afrika aanvaardden Verdragspartijen dat iedere dumping van gevaarlijke afvalstoffen in zee, waaronder zowel het verbranden op zee als het zich ontdoen op de zeebodem en ondergrond, illegaal is. De zee wordt in het Verdrag ruim gedefinieerd als zijnde: de interne wateren, de waterwegen, de territoriale zee, de exclusieve economische zone of de volle zee (art. 4 (2)(a)).

¹⁶⁶² LDC 10/INF.9; IAEA Safety Series No.78: "10. For the purpose of Annex I to the Convention, high level radioactive waste or other high level radioactive matter unsuitable for dumping at sea is defined as follows: (1) Irradiated reactor fuel; liquid wastes from the first solvent extraction cycle of chemical processing or irradiated reactor fuel, or equivalent processes; and solidified forms of such waste; and (2) any other waste or matter of activity concentration exceeding: (a) 5×10^{-5} TBq.kg⁻¹ for alpha emitters; (b) 2×10^{-2} TBq.kg⁻¹ for beta/gamma emitters with half-lives of greater than one year (excluding tritium); and (c) 3 TBq.kg⁻¹ for tritium and beta/gamma emitters with half-lives of one year or less. the above activity concentrations shall be averaged over a gross mass not exceeding 1.000 tonnes. 11. Materials of activity concentrations less than those in 10(2) shall not be dumped except in accordance with the provisions of the Convention (Annexes II and III thereto) and the Recommendations set out in this document. The maximum dumping rate into a single ocean basin of volume of at least 1017 m³ shall not exceed 108 kg per year".

¹⁶⁶³ LDC 10/15, § 5.13; Bij het overschrijden van de IAEA-stralingslimieten wordt het storten van radioactief afval verboden, hetgeen niet automatisch impliceert dat afval met een lagere stralingsdosis wel mag worden gestort.

¹⁶⁶⁴ Resolutie LDC. 14(7) Disposal of Radioactive Wastes and Other Radioactive Matter at Sea: "... Calls for the suspension of all dumping at sea of radioactive materials pending the presentation to the Contracting Parties of the final report of the expert meeting on radioactive matters related to the London Dumping Convention".

¹⁶⁶⁵ LDC 9/4; LDC 9/4/Corr.1.

voor individuen zeer klein (1 kans op 1 biljoen/jaar); 2/ hoewel het risico voor individuen klein is, moet worden rekening gehouden met de lange halveringstijden van het voorheen gestort radioactief afval, waardoor de ongevalratio geschat kan worden op 1.000 gespreid over de volgende 10.000 jaar. De dominante besmettingsbron is hierbij niet de consumptie van schelpdieren, maar wel de consumptie van voedsel op het land gekweekt. Hiervoor is het isotoop carbon-14 verantwoordelijk met een halveringstijd van 5.700 jaar, binnen welke periode veel van dit isotoop uit de oceaan zal ontsnappen als gasachtige kooldioxide (koolzuurgas) en zich verspreiden over de ganse wereld; 3/ de radioactieve stralingsdosis afkomstig van de vroegere dumpingen waaraan individuele mariene organismen op de zeebodem in de omgeving van de dumpingsite bloot staan, zal kleiner zijn dan de natuurlijke dosis waaraan deze organismen onderhevig zijn. Er worden geen waarneembare effecten verwacht op gehele populaties van mariene organismen, hoewel een hervatting van deze dumpingen tegen een hoger tempo dan vroeger schade kan berokkenen aan individuele organismen. De Negende Consultatieve Vergadering (1985) kwam dan ook tot de conclusie dat volgens het rapport het storten van laag-radioactief afval in zee niet noodzakelijk gevaarlijk is voor het leefmilieu, maar dat er anderzijds ook niet wordt aangetoond dat deze dumping onschadelijk is. De Consultatieve Vergadering ging voorlopig akkoord om het moratorium te verlengen en het dumpen van alle radioactief afval en materiaal in zee uit te stellen totdat er meer technische en wetenschappelijke studies zijn uitgevoerd en nadat er meer duidelijkheid is over de politieke, juridische, economische en sociale aspecten van het dumpen van radioactief afval¹⁶⁶⁶. Hiervoor wordt het jaar daarop een intergouvernementele groep van experts uit de verdragspartijen samengesteld (IGPRAD of Inter-governmental Panel of Experts on Radioactive Waste Disposal at Sea), die op al deze vragen een antwoord moet geven, de bergingen op het land moet onderzoeken en nagaan of er kan bewezen worden dat het dumpen van radioactief afval en materiaal in zee geen schade oplevert voor de mens¹⁶⁶⁷. In 1990 kwam de Consultatieve Vergadering overeen om de opslag van radioactief afval op de zeebodem en in de ondergrond als dumping te beschouwen, waarop het dumpingmoratorium van toepassing wordt¹⁶⁶⁸. In 1991 werd door de Consultatieve Vergadering in Resolutie LDC.44(14) de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij stortingsoperaties vooropgesteld, waardoor in principe aan het mariene milieu het voordeel van de twijfel wordt toegekend¹⁶⁶⁹. Dit voorzorgsbeginsel zal een belangrijk argument worden om het storten van laag-radioactief afval verder te verbieden.

In de Eerste Noordzeeverklaring van Bremen van 1984 en de Tweede Noordzeeverklaring van Londen in 1987 werd het storten van nucleair afval in zee niet opgenomen in de Verklaring. In beide gevallen ging het over de problematiek van radioactieve lozingen. De Verklaring van

¹⁶⁶⁶ Resolutie LDC. 21(9) Dumping of Radioactive Wastes at Sea.

¹⁶⁶⁷ Resolutie LDC. 28(10) Studies and Assessments Pursuant to Resolution LDC. 21(9).

¹⁶⁶⁸ Resolutie LDC. 41(13) Disposal of Radioactive Wastes into the Sub-Seabed Repositories Accessed from the Sea.

¹⁶⁶⁹ Resolutie LDC.44(14) "The Application of a Precautionary Approach in Environmental Protection within the Framework of the London Dumping Convention", waarin de verdragspartijen overeenkomen "to be guided by a precautionary approach to environmental protection whereby appropriate preventive measures are taken when there is reason to believe that substances or energy introduced in the marine environment are likely to cause harm even when there is no conclusive evidence to prove a causal relation between the inputs and their effects".

Londen herhaalt de verplichting die kuststaten hebben om bij het ontwerp en de constructie van opslagplaatsen voor de verwerking van radioactief afval geen vervuiling van de Noordzee te veroorzaken en geen belemmering te vormen voor het rechtmatig gebruik van de zee. Er kan worden aangenomen dat hiermee uitsluitend de opslag op het vasteland wordt bedoeld, alsook de opslag in de zeebodem van de kustwateren toegankelijk via een tunnel vanaf het vasteland. Tijdens de Derde Ministeriële Noordzeeconferentie in 1990, namen de leefmilieuministers een meer duidelijk standpunt in en kwamen overeen dat, in overeenstemming met de aanbevelingen van de bevoegde internationale organisaties, de Noordzee niet geschikt is om radioactief afval te dumpen, noch voor het opslaan van dergelijk afval in de zeebodem¹⁶⁷⁰. Dit dumpingverbod in de Noordzee kon Groot-Brittannië niet aanvaarden¹⁶⁷¹, aangezien de Verklaring hierbij verwijst naar de aanbevelingen van de bevoegde organisaties, die inderdaad deze methode van opslag nog niet volledig ongeschikt hadden verklaard.

Tijdens de onderhandelingen over het nieuwe Verdrag van Parijs (1992) vormde het storten van middelhoog- en laag-radioactief in de Noordoostelijke Atlantische Oceaan het voorwerp van verhitte debatten, waar uiteindelijk slechts op de ministeriële goedkeuringsvergadering in Parijs een compromis werd bereikt. Tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Parijs (1992) werd opnieuw duidelijk dat Groot-Brittannië de optie voor het storten van radioactief afval in zee wenste open te houden. Spanje introduceerde tijdens de tweede voorbereidende vergadering te Londen in april 1991 (OSPAREV 2), het voorstel om het storten van radioactief afval in zee volledig te verbieden¹⁶⁷². Een aantal delegaties binnen OSCOM beklemtoonden in juni 1991 dat het nieuwe dumpingprotocol er moet vanuit gaan dat als algemene regel het storten in zee verboden is, met uitzondering voor baggerspecie, veeleer dan het gebruik van een vergunningssysteem verder te zetten om bepaalde dumpingen toe te laten. De Commissie verwees de discussie over het storten van radioactief afval echter diplomatisch naar de derde herzieningsvergadering van het Verdrag (OSPAREV 3)¹⁶⁷³. Tijdens deze vergadering lag het vorige Spaanse voorstel om het storten van radioactief afval in zee te verbieden opnieuw ter tafel¹⁶⁷⁴ en had Duitsland als verantwoordelijke voor de ontwerptekst van het dumpingprotocol een artikel opgenomen dat aan duidelijkheid niets te wensen overliet. Volgens art. 5 van

¹⁶⁷⁰ Cf. punt 32, Derde Noordzeeverklaring (1990).

¹⁶⁷¹ Cf. voetnoot bij punt 32, Derde Noordzeeverklaring: "*Het Verenigd Koninkrijk was niet in staat deze bepaling te aanvaarden op grond van het feit dat de bevoegde internationale autoriteiten deze methode van opslag niet ongeschikt hebben verklaard. Het Verenigd Koninkrijk is echter momenteel niet voornemens over te gaan tot dergelijke vormen van opslag*".

¹⁶⁷² OSPAREV 2/4/2: De Spaanse delegatie verwees hierbij naar een gelijksoortig dumpingverbod in andere regionale verdragen, waaronder het Verdrag van Helsinki, het dumpingprotocol bij het Verdrag van Barcelona, het Verdrag van Noumea, het Protocol van Paipa bij het Verdrag van Lima, naar het dumpingmoratorium onder het Verdrag van Londen, naar het dumpingverbod voor industrieel afval onder het Verdrag van Oslo (OSCOM Decision 89/1) en tenslotte naar het voorzorgsbeginsel. Voor Spanje kan radioactief afval voor een groot deel worden beschouwd als industrieel afval, en is het onlogisch om het storten van radioactief afval nog toe te staan terwijl het storten van industrieel afval verboden is. Hoewel radioactief afval strikt gezien niet onder industrieel afval valt, bezit dit afval minstens evenveel of meer potentieel om schadelijk te zijn voor het leefmilieu, een paradox die voor de publieke opinie moeilijk te begrijpen valt.

¹⁶⁷³ Cf. Verslag 17de Vergadering: Summary Record OSCOM/17/11/1, §§ 3.3. (c) en 3.4. (c).

¹⁶⁷⁴ OSPAREV 3/5/1.

deze ontwerpakte zou het storten van radioactief afval of ander radioactief materiaal in zee verboden zijn¹⁶⁷⁵. Behoudens Frankrijk, de EG en Groot-Brittannië waren alle andere delegaties akkoord met dit verbod¹⁶⁷⁶. Frankrijk kon dit dumpingverbod niet aanvaarden omdat er geen acquis daaromtrent was bereikt binnen de Commissie van Oslo en omdat het storten van nucleair afval wordt geregeld in het Verdrag van Londen. De vertegenwoordiger van de Commissie van de EG sloot zich bij dit standpunt aan en verwees daarbij ook nog naar art. 37 van het EURATOM-Verdrag. Groot-Brittannië merkte op dat de wetenschappelijke en technische argumenten nog niet hebben bewezen dat deze gecontroleerde dumping schadelijk is voor het mariene milieu en wenst de conclusies van de IGPRAD-studie in het kader van het Verdrag van Londen af te wachten¹⁶⁷⁷. Het verwerpen van een verbod op het storten van nucleair afval door de Commissie van de EG op basis van art. 37 van het EURATOM-Verdrag, bood onvoldoende rechtsgrond om de bevoegdheid te betwisten van de lidstaten die een dumpingverbod in zee willen aanvaarden¹⁶⁷⁸. De discussie over het verbod op het storten van laag-radioactief afval was duidelijk een politieke discussie op ministerieel niveau. Doordat er twee onverzoenbare tegenstellingen waren, dienden de Ministers in het Verdrag van Parijs

¹⁶⁷⁵ Cf. OSPAREV 3/5/3.

¹⁶⁷⁶ Cf. Verslag van OSPAREV 3: Summary Record OSPAREV 3/9/1, 9.

¹⁶⁷⁷ Off-the-record maakte Groot-Brittannië duidelijk dat het storten van nucleair afval, vooral delen van nucleaire onderzeeboten, in de toekomst nog mogelijk moet blijven: zie ook verwijzingen bij: HEY, E., IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., 'The 1992 Paris Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic: A Critical Analysis', 8 IJECL 27 (1993); België en Nederland stelden voor om het storten van vaartuigen in zee te verbieden (OSPAREV 5/5/1, § 2.1.), waardoor ook het storten van delen van nucleaire zeeboten verboden zou worden. Onder vaartuigen waren immers ook nucleaire onderzeeboten begrepen, alsook hun onderdelen en dichtingen. Uiteindelijk wordt in het nieuwe Verdrag het storten van vaartuigen in zee toegelaten tot ten laatste 31 december 2004. Anderzijds is het tot 2008 verboden onder het dumpingmoratorium om radioactieve stoffen en afval in zee te storten. Hierdoor wordt het storten van nucleaire zeeboten verboden. Door dit dumpingverbod te aanvaarden, geeft Groot-Brittannië indirect toe dat niet het storten van delen van nucleaire zeeboten de achterliggende reden was om het dumpingverbod op radioactief afval af te wijzen, maar veeleer het storten van laag-radioactief afval in het algemeen.

¹⁶⁷⁸ Volgens art. 37 van het EURATOM-Verdrag is iedere lidstaat van de EG verplicht om de Commissie de gegevens kenbaar te maken over de plannen voor het lozen van radioactief afval, in welke vorm ook. De Commissie stelt vast of de uitvoering van de plannen en radioactieve besmetting van het water, bodem of het luchtruim van een andere lidstaat tot gevolg kan hebben, waarna de Commissie binnen de zes maanden een advies uitbrengt. Vooreerst kan de Commissie slechts een niet-bindend advies uitbrengen. Ten tweede is de Commissie onbevoegd voor de plannen van niet-lidstaten en kan ze ten aanzien van die staten ook de potentiële effecten niet in overweging nemen. Artikel 37 heeft de Commissie geen duidelijke rechtsgrond om het storten van radioactief afval in het mariene milieu te controleren in de plaats van de lidstaten. In 1973 werd door de Raad van de Gemeenschap verklaard dat het voorkomen en verminderen van de mariene verontreiniging afkomstig van het met opzet dumpen, bij voorbaat een internationale en regionale benadering vereist, waarbij de acties van de Gemeenschap op dit terrein er veeleer moeten op gericht zijn om de toepassing van de internationale verdragen te benaderen in de plaats van uitsluitende acties vanwege de EG (P.B.C. nr. 112 van 20.12.1973). Over het storten van radioactief afval in zee, verklaarde de Europese Commissaris voor het leefmilieu in het Europese Parlement in 1987, dat radioactief afval zou worden behandeld op supra Gemeenschapsniveau. Tenslotte kan worden vermeld dat ook de Gemeenschap sedert 1978 verdragspartij is bij het Verdrag van Barcelona, waarin het storten van radioactief afval in de Middellandse Zee verboden is en dat de Commissie van de EG verantwoordelijk voor milieubescherming in de Noordzeeverklaring van 1990, zonder reserves heeft aanvaard dat de Noordzee niet geschikt is voor het dumpen van radioactief afval, noch voor de opslag van dergelijk afval in de zeebodem.

(1992) genoeg te nemen met een veeleer ingewikkeld compromis¹⁶⁷⁹. Als basisregel geldt dat het storten van laag- en middelmatig radioactieve stoffen en afval in zee is verboden (art. 3, (3)(a), Bijlage II). Voor Groot-Brittannië en Frankrijk wordt op deze regel een expliciete uitzondering gemaakt. Beide landen kunnen dit radioactief afval verder storten, onder bepaalde voorwaarden. Ten eerste wordt voor hen een moratorium opgelegd om vanaf 1 januari 1993 tot in het jaar 2008 dit afval niet in zee te storten, terwijl beide landen op een bijeenkomst op ministerieel niveau van de Commissie bij het Verdrag van Parijs in 1997 moeten melden welke stappen ze hebben ondernomen om alternatieve landbergingmogelijkheden te exploreren (art. 3 (3)(b), Bijlage II)¹⁶⁸⁰. Ten tweede kan de Commissie met unanimité beslissen om tijdens de jaren vóór 2008 af te zien van de uitzondering op het dumpingverbod voor Groot-Brittannië en Frankrijk. Hiervoor is de toestemming van alle verdragspartijen vereist, dus ook beide voornoemde landen. In ieder geval is het de bedoeling van de meerderheid van de overige partijen om het moratorium te behouden tot 1 januari 2008. Voor wat de toestand na 1 januari 2008 betreft, kan de Commissie bij unanimité of bij drievierden meerderheid, indien geen unanimité mogelijk is¹⁶⁸¹, beslissen om het moratorium voor Groot-Brittannië en Frankrijk te verlengen met 10 jaar. Na deze periode worden de beslissingen van de Commissie op ministerieel niveau genomen¹⁶⁸². Frankrijk en Groot-Brittannië behouden bijgevolg nog de mogelijkheid in het Verdrag van Parijs (1992) om na

¹⁶⁷⁹ De redactie van het Verdrag is hier bewust verwarrend, waartegen België zich tijdens de onderhandelingen steeds heeft verzet. België was voorstander van de opname van de verbodsbepalingen in afzonderlijke artikelen, omdat het reeds bereikte acquis hierdoor duidelijker wordt weergegeven, waardoor enerzijds de reeds bereikte resultaten door het Verdrag van Oslo worden benadrukt en anderzijds de verbodsbepalingen ondubbelzinnig en krachtadig worden weergegeven, zodat dit naar de publieke opinie toe een duidelijke weerspiegeling is van de intenties van de partijen.

¹⁶⁸⁰ Eigenaardig is dat het Verdrag een dumpingmoratorium voor radioactief afval oplegt met ingang van een datum waarop het Verdrag nog niet van kracht is of kan zijn. Hiervoor is de ratificatie vereist van alle verdragspartijen (art. 29 van het Verdrag van Parijs (1992)). Luidens art. 18 van het Verdrag van Wenen over het verdragenrecht is een staat echter verplicht om vanaf het ogenblik van de ondertekening, geen daden te stellen die de doelstellingen en het voorwerp van het verdrag teniet doen.

¹⁶⁸¹ Het Verdrag verwijst hiertoe naar art. 13. De beslissing is slechts bindend voor die verdragspartijen die voor de verlenging van het moratorium hebben gestemd en die geen gebruik hebben gemaakt van de "opting-out" mogelijkheid. De "opting-out" mogelijkheid is volgens het Verdrag enkel mogelijk voor partijen die voor een beslissing hebben gestemd en tijdens een periode van 200 dagen op deze beslissing wensen terug te komen. De "opting-out" mogelijkheid geldt niet voor partijen die tegen een beslissing hebben gestemd, terwijl diegenen die tegen de beslissing hebben gestemd de beslissing nog kunnen aanvaarden nadat ze expliciet het Secretariaat hiervan schriftelijk op de hoogte brengen. Groot-Brittannië en Frankrijk kunnen bijgevolg gewoon tegen stemmen en zijn in dat geval door de beslissing van de Commissie niet gebonden.

¹⁶⁸² Art. 3 (c), Bijlage II: "*Behalve indien de Commissie, bij of vóór het verstrijken van deze periode van 15 jaar met eenparigheid van stemmen beslist om de uitzondering voorzien in subparagraaf 3 (b) niet te behouden, neemt zij een beslissing op basis van artikel 13 van het Verdrag inzake de verlenging van het verbod voor een periode van 10 jaar na 1 januari 2008, waarna een andere vergadering van de Commissie op Ministerieel niveau zal worden gehouden. Die Verdragsluitende Partijen vermeldt in subparagraaf 3 (b) van dit artikel die nog steeds de optie vermeld in subparagraaf 3 (b) wensen te behouden, dienen te rapporteren aan de Commissievergaderingen op Ministerieel niveau die zullen gehouden worden om de twee jaar te rekenen vanaf 1999, inzake de vooruitgang met betrekking tot de uitwerking van alternatieve verwijderingsopties aan land en inzake de resultaten van wetenschappelijke studies die aantonen dat eventuele stortingsoperaties niet zouden resulteren in gevaar voor de menselijke gezondheid, schade aan levende rijkdommen of mariene ecosystemen, aantasting van de recreatiemogelijkheden of enig ander gebruik van de zee*".

2008 toch nog laag- en middelmatig radioactief afval in zee te storten. Deze optie wordt echter verder beperkt door het Verdrag van Londen.

Na het principieel aanvaarden van een dumpingverbod door de verdragspartijen bij het Verdrag van Parijs (1992), kreeg ook de discussie binnen de Consultatieve Vergadering van het Verdrag van Londen nieuwe politieke impulsen, zodat ook daar een duidelijker standpunt niet kon uitblijven¹⁶⁸³. Uiteindelijk werd einde 1993, Resolutie LC.51(16) aangenomen waarin een moratorium voor het storten van radioactief afval en radioactieve materie in zee wordt ingesteld¹⁶⁸⁴. Door de resolutie wordt Bijlage I van het Verdrag van Londen geamendeerd, in de zin dat het stortingsverbod voor hoog-radioactief afval wordt vervangen door een stortingsverbod voor radioactief afval en radioactieve materie in het algemeen (Bijlage I (6)). Paragraaf 12 van Bijlage I voegt daar echter aan toe dat met intervallen van 25 jaar het stortingsverbod voor laag- en middelhoog radioactief afval kan worden herzien¹⁶⁸⁵. Het stortingsverbod voor radioactief afval of radioactieve materie is niet van toepassing op rioolslib en baggerspecie die een minimum dosis radioactiviteit bevat, zoals gedefinieerd door de IAEA en door de verdragspartijen aanvaard. In dit geval blijft het storten van rioolslib en baggerspecie beheerst door de bepalingen uit Bijlage II en III (Bijlage I, (6)). Resolutie LC.51(16) werd van kracht op 20 februari 1994. Hoewel initieel vijf landen tegen de Resolutie stemden (België, China, Frankrijk, Groot-Brittannië en de Russische Federatie)¹⁶⁸⁶, bevestigde enkel de Russische Federatie de niet-aanvaarding van het stortingsverbod¹⁶⁸⁷.

2.4.3.3. Visafval van de industriële visverwerking

Visafval van de industriële visverwerking wordt niet aanzien als "industriële afval" in het Verdrag van Londen en valt bijgevolg niet onder het dumpingverbod (Bijlage I, (11)(c)). Visafval afkomstig van industriële visverwerkingsoperaties is eveneens een uitzondering op het dumpingverbod in het Verdrag van Parijs (1992)(art. 3 (2)(d), Bijlage II). Niettemin is niet duidelijk wat een industriële visverwerkingsproces precies betekent. Dat geen visafval en onbewerkte vis afkomstig van visserij schepen wordt bedoeld, kan worden afgeleid uit art. 1

¹⁶⁸³ Zie bv. Report of the Fifteenth Consultative Meeting, LC 15/15, § 5, 3 december 1992.

¹⁶⁸⁴ Resolutie LC.51(16) "Amendments to the Annexes to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter, 1972 Concerning Disposal at Sea of radioactive Wastes and other Matter, in Report of the Sixteenth Consultative Meeting, LC 16/14, Annex 5, 15 december 1993.

¹⁶⁸⁵ "Within 25 years from the date on which the amendment to paragraph 6 enters into force and at each 25 year interval thereafter, the Contracting Parties shall complete a scientific study relating to all radioactive wastes and other radioactive matter other than high level radioactive wastes or matter, taking into account such other factors as the Contracting Parties consider appropriate, and shall review the position of such substances in Annex I in accordance with the procedures set forth in Article XV" (Bijlage I, (12)).

¹⁶⁸⁶ De resolutie werd gestemd met 37 stemmen voor van de 42 aanwezige verdragspartijen: IMO News 8 (1993/4).

¹⁶⁸⁷ Resolutie LC 51(16) waarin de Russische Federatie bevestigde dat het amendement niet wordt aanvaard, alhoewel de Russische Federatie "will endeavour to avoid pollution of the sea by dumping of wastes and other matter, to the prevention of which the provisions of the amendment are directed": zie ook IMO News 16 (1994/2).

(o)(iv) van het Verdrag van Parijs. In dit artikel wordt visafval van visserij schepen niet aanzien als afval en andere materie, en valt bijgevolg niet onder het toepassingsgebied van de dumpingverdragen. Schepen die niet aan visserij doen, maar waarop de aangevoerde vis op zee industrieel wordt verwerkt, kunnen worden aanzien als varende visverwerkingsfabrieken of industriële visverwerking. Voor het storten van visafval vanaf deze vaartuigen of platformen is in beginsel een dumpingvergunning (of reglementering) nodig (art. 4 (1)(a), Bijlage II, Verdrag van Parijs; Bijlage I (11), Verdrag van Londen), tenzij deze activiteiten vallen onder de uitzondering van de normale operaties van het vaartuig of het platform en niet worden aanzien als dumping (art. 19 (1)(a), Verdrag van Oslo; art. III (1)(b)(i), Verdrag van Londen). De industriële visverwerking op platformen op zee lijkt ons niet te behoren tot de normale werking van deze platformen. Uit art. 1 (g) van het Verdrag van Parijs (1992) kan ook worden afgeleid dat het storten van visafval in het verdragsgebied door visverwerkings schepen niet behoort tot de "normale werking" van schepen, die niet onder dumping valt. De normale werking wordt immers in het Verdrag strikt omschreven als zijnde beperkt tot de operaties waarop het MARPOL-Verdrag van toepassing is of andere toepasselijke internationale regelgeving¹⁶⁸⁸. Het Verdrag van Londen is daarover minder duidelijk wegens de algemene kwalificatie "normale werking". Tenslotte is er het naar zee vervoeren en in zee storten van visafval afkomstig van een industrieel visverwerkingsbedrijf op het vasteland. Deze storting van visafval valt wel onder dumping daar het een vervoer van afval betreft met de bedoeling om het afval in zee te storten (art. III (1)(b)(i), Verdrag van Londen; art. 1 (g)(i), Verdrag van Parijs (1992)). Dit visafval kan slechts in zee worden gestort mits een vergunning (art. 4, 1 (a), Bijlage II, Verdrag van Parijs (1992); Bijlage I (11), Verdrag van Londen).

2.4.3.4. Inerte materialen van natuurlijke oorsprong

Het dumpingverbod geldt niet voor inerte materialen van natuurlijke oorsprong, in de betekenis van solide, chemisch onbehandeld geologisch materiaal waarvan het onwaarschijnlijk is dat de chemische bestanddelen vrijkomen in het mariene milieu (Bijlage I, (11)(f), Verdrag van Londen; art. 3 (2)(b), Bijlage II, Verdrag van Parijs). Hiermee worden in hoofdzaak onbewerkt geologisch materiaal, zoals rotsen, stenen en andere natuurlijke materialen (grind, zand,...) bedoeld die in zee worden gestort als een verwijderingsoptie en waarvoor een stortingsvergunning van de bevoegde overheden of een reglementering is vereist, in overeenstemming met de door de Commissie nog uit te werken criteria, richtlijnen en procedures (art. 4 (1)(a)(b), Bijlage II). Worden inerte materialen van natuurlijke oorsprong (in vormen gekapte rotsstukken en betonblokken) gebruikt die bewerkt zijn voor bv. de constructie van golfbrekers, dammen of de bouw van een kunstmatig eiland in zee, dan vallen deze stortingen niet onder de definitie van dumping aangezien het een deponeren van materie betreft voor andere doeleinden dan het er zich louter van ontdoen. Volgens art. 1 (g)(ii) van het Verdrag van Parijs (1992) is het plaatsen van materialen met de bedoeling om een constructie op te richten op zee, geen dumping op voorwaarde dat deze materialen niet worden gebruikt op een andere wijze dan waarvoor ze oorspronkelijk geschikt waren. Bij andere materialen, anders dan inerte materialen van natuurlijke oorsprong, die in zee worden geplaatst voor het

¹⁶⁸⁸ Art. 1 (g): "'Dumping' does not include: (i) the disposal in accordance with the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto, or other applicable international law, of wastes or other matter incidental to, or derived from, the normal operations of vessels or aircraft ...".

aanleggen van constructies (bv. metalen netten bij het aanleggen van dammen), het leggen van pijpleidingen en het bouwen van offshore-installaties wordt de plaatsing in zee niet aanzien als dumping.

Wordt daarentegen gebruik gemaakt van koelkasten, afgedankte autobanden en autowrakken voor het aanleggen van een kunstmatig rif in zee voor het opvoeren van de vis- en schelpdierpopulatie, dan is dit wel een dumping. Het storten van deze koelkasten, autobanden en autowrakken valt onder art. 1 (g)(ii), in de zin van het plaatsen van materialen voor andere doeleinden dan waarvoor ze oorspronkelijk geschikt (ontworpen of gemaakt) waren. Op deze dumping zijn de bepalingen van het Verdrag van toepassing en meer bepaald het algemeen dumpingverbod voor afval en andere materie (art. 3 (1), Bijlage II) indien het zich een opzettelijk ontdoen is van afval die wordt aangegrepen om een verboden storting toch nog te laten doorgaan. Indien dit niet het geval is, dan is voor de storting een vergunning of reglementering vereist vanwege de bevoegde overheid (art. 5). Poogt een verdragspartij als argument naar voren te brengen dat de dumping wetenschappelijk verantwoord is, noodzakelijk voor het aanleggen van een kunstmatig rif, en zodanig bewerkt dat er geen gevaar voor schade bestaat aan het mariene milieu of een inmenging met de andere gebruiken van de zee, kan er een interpretatieprobleem ontstaan of we hier te maken hebben met een verboden dumping of een dumping mits vergunning. Ons inziens moet het plaatsen van koelkasten, autobanden en autowrakken in zee met de bedoeling een kunstmatig rif aan te leggen, worden aanzien als een verboden dumping, daar materiaal opzettelijk wordt gestort dat in andere omstandigheden wordt beschouwd als afval, waarop een dumpingverbod geldt en waarvan de verdragspartijen niet kunnen afwijken.

2.4.3.5. De tijdelijke uitzonderingen op het dumpingverbod: rioolslib en schepen

Het storten van rioolslib is toegestaan tot 31 december 1998, en is in de Noordzee enkel van toepassing op Groot-Brittannië dat als enig Noordzeeland nog rioolslib in zee stort.

In het Verdrag van Parijs is het storten, in de betekenis van het zich opzettelijk ontdoen of het met dit opzet naar zee brengen van schepen en luchtvaartuigen toegestaan tot 31 december 2004 (art. 3, (2)(e)). Bij het storten van schepen en vliegtuigen in zee is het niet toegestaan om tegelijkertijd stoffen te storten die aanleiding geven of waarschijnlijk leiden tot een gevaar voor de menselijke gezondheid, schade aan de levende rijkdommen en de mariene ecosystemen, aantasting van de recreatiemogelijkheden of hinder van enig ander rechtmatig gebruik van de zee (art 4 (2), Verdrag van Parijs). In dit geval is het niet alleen verboden om schepen met mogelijke gevaarlijke lading in zee tot zinken te brengen, maar moet voor het tot zinken brengen van schepen en vliegtuigen in zee hun brandstof, olie of andere producten nodig bij het varen of vliegen, worden verwijderd. Het Verdrag van Londen daarentegen, gaat niet zover. Er is geen tijdlimiet waarna het dumpen van schepen in zee wordt verboden. Het storten van schepen, platformen en andere door de mens gemaakte bouwwerken is op zich niet verboden, op voorwaarde dat de materialen die aanleiding geven tot vlottende brokstukken of op een andere wijze bijdragen tot mariene verontreiniging, in grote mate zijn verwijderd en het storten is vergund (Bijlage I, (11)(d)).

Een probleem stelt zich bij abandonnement¹⁶⁸⁹ en derilictie¹⁶⁹⁰ van schepen op zee, waarvoor in het Verdrag van Londen geen sluitende oplossing wordt aangeboden en in het Verdrag van Parijs (1992) het probleem wordt doorverwezen naar de IMO, of bij ontstentenis van relevante richtlijnen van internationale organisaties, naar de door de Commissie in de toekomst aan te nemen richtlijnen (art. 8, Verdrag van Londen). Hoewel een verdragspartij niet kan worden belet om ten aanzien van de schepen onder zijn vlag of ten aanzien van vreemde schepen in de mariene gebieden onder zijn rechtsmacht, individuele maatregelen te nemen, zoals bv. een bergingsplicht indien het schip geladen is met stoffen waarvoor een dumpingverbod geldt, moeten deze individuele maatregelen luidens art. 8 gebaseerd zijn op de door de Commissie desgevallend aangenomen richtlijnen. In de Verklaring van Den Haag (1990) waren de Noordzeelanden overeengekomen om het risico van schade aan het mariene milieu als een gevolg van ongevallen met schepen te verkleinen, en meer in het bijzonder om gestrande en gezonken schepen en/of op zee verloren geraakte ladingen die schade kunnen berokkenen aan het mariene milieu, waar nodig te verwijderen of anderszins onschadelijk te maken, de staten voor de gemaakte kosten hiervoor te vergoeden en deze kosten in principe te verhalen op de vervuilers¹⁶⁹¹. Tijdens de tweede bespreking van de herziening van het Verdrag van Oslo (OSPAREV 2) introduceerde de Duitse delegatie als een expliciete vorm van dumping, het abandonnement van schepen, vliegtuigen, platformen en andere door de mens gemaakte constructies op zee¹⁶⁹². Het onderscheid tussen het zich opzettelijk ontdoen ("*deliberate disposal*") en het opzettelijk abandonnement van schepen ("*deliberate abandonment*") was volgens de Duitse delegatie als volgt: in het eerste geval betreft het schepen die naar zee worden gebracht met het oogmerk om er zich daar van te ontdoen, terwijl in het tweede geval het schepen betreft die zich nog op zee bevinden en waarvan afstand wordt gedaan¹⁶⁹³.

¹⁶⁸⁹ Het abandonnement ("*délaissement*" of "*abandonment*") in de juridische betekenis uit het maritieme verzekeringswezen, betekent een heel specifieke daad, met name het afstand doen van de eigendomstitel op het schip of het platform door de eigenaar ten gunste van de verzekeraar in ruil voor de uitbetaling van de verzekerde waarde. Het abandonnement is in België onderworpen aan de artikelen 222-250 uit Afdeling III van het Wetboek van Koophandel, Boek II en heeft te maken met het recht van de verzekerde om onder bepaalde voorwaarden, zoals vermeld in art. 222 zijn verzekerde goederen achter te laten en ten aanzien van de verzekeraar een constructief totaal verlies of een technisch totaal verlies te claimen, waardoor de verzekerde recht heeft op de betaling van de volle verzekerde waarde door de verzekeraar. Dit is voor de verzekerde een recht, maar geen plicht en is in sommige gevallen een vorm van uitzonderlijke liquiditatiemogelijkheid. Dus vanaf het moment dat men te maken heeft met het afstand doen van de eigendomstitel op het schip door de scheepseigenaar ("*notice of abandonment*") ten voordele van de verzekeraar, heeft men te maken met een abandonnement.

¹⁶⁹⁰ "*Deriliction*" of derilictie in het zakenrecht betekent dat een eigenaar afstand doet van zijn eigendomstitel op een goed, waardoor dat goed bijgevolg aan niemand meer toebehoort. Een eigenaar of zijn verzekeraar na abandonnement, heeft het recht afstand te doen van een scheepswrak dat bijvoorbeeld op de bodem is gezonken en waarvoor hij voor mogelijke toekomstige schade aan het mariene milieu niet kan worden aansprakelijk gesteld.

¹⁶⁹¹ Punt 37, Derde Noordzeeverklaring (1990).

¹⁶⁹² Cf. art. 3, OSPAREV: "*(1)(a) 'Dumping means' (i) ...; (ii) any deliberate disposal at sea of vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea; (iii) any deliberate abandonment at sea of vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea*".

¹⁶⁹³ Cf. OSPAREV 2/4/3: "... *the deriliction of ships, their parts and cargoes creating a substantial harmful impact to the marine environment should be treated disposal of wastes, because it is a final release of substances being no more utilizable in an economic way. In this context it is irrelevant if originally the substances were*

Duitsland wou het abandonnement en derilictie van schepen, maar ook de scheepslanding, ofwel verbieden ofwel aan een vergunning tot achterlaten onderwerpen, vooral indien daardoor schade aan het mariene milieu kan worden veroorzaakt (olielekken, vrijkomen van gevaarlijke lading)¹⁶⁹⁴. Bij abandonnement en derilictie is er volgens Duitsland sprake van dumping die ofwel moet worden verboden ofwel worden vergund, afhankelijk van de mogelijke schade voor het mariene milieu. Duitsland beoogde bijgevolg niet de daad van derilictie of abandonnement te verbieden, aangezien de bonafide derilictie van schepen een algemeen aanvaard beginsel is waarvan doorgaans gebruik wordt gemaakt na een toestand van overmacht (storm, aanvaring waardoor het schip wordt ontruimd en achtergelaten op zee) en behoudens de gevallen dat het schip nog kan worden geborgen, op de zeebodem zinkt. Het probleem stelt zich dat de daad van het dumpen bijvoorbeeld bij het zinken van het schip reeds voorbij is en meestal niet als met opzet ("deliberate") kan omschreven worden. Duitsland wou echter een toezicht- en beslissingsrecht aan de kuststaat voorbehouden ten aanzien van gezonken schepen buiten de territoriale zee, waarbij de eigenaar of verzekeraar afstand doet van zijn eigendom en bijgevolg niemand meer kan worden aangesproken voor de daaruit voortkomende milieuschade na verloop van tijd of tot de berging kan worden verplicht. Het afstand doen van het eigendomsrecht op het schip zou bijgevolg worden gekoppeld aan de voorwaarden van een goedkeuring tot het achterlaten van het schip, afhankelijk van mogelijke schadelijke gevolgen voor het mariene milieu. Volgens Denemarken, Groot-Brittannië en Noorwegen behoort de problematiek van derilictie bij schepen tot de bevoegdheid van de IMO¹⁶⁹⁵.

Uiteindelijk werd een compromis bereikt, waardoor abandonnement niet als dumping wordt aanzien maar waarover toch regelgeving kan worden uitgevaardigd op basis van art. 8 van de dumpingbijlage bij het Verdrag van Parijs (1992). In de Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring (1995) wordt opnieuw bevestigd dat de IMO daartoe de meest aangewezen organisatie is¹⁶⁹⁶. Reeds in 1991 is binnen het Juridisch Comité, de IMO overeengekomen om de mogelijkheid tot het uitwerken van een Verdrag over de verwijdering van scheepswrakken

abandoned at sea intentionally by the owner. The definition of dumping should be completed in this sense and should read as follows: "any dereliction of ships, their parts or other fittings and cargoes". Hoewel in het Duitse voorstel sprake is van "any deliberate abandonment", blijkt uit de begeleidende nota van de Duitse delegatie dat hier in feite "dereliction" wordt bedoeld; Volgens de Duitse delegatie tijdens de PWG vergadering in Brussel van 8 tot 11 oktober 1991, is er sprake van een schip of platform als afval ("waste") op het ogenblik dat de eigenaar afstand doet van zijn eigendomstitel: PWG 2/2/3; zie ook OSPAREV 4/5/3.

¹⁶⁹⁴ Een nieuw Duits voorstel van ontwerp voor het dumpingprotocol voegde een nieuw lid toe dat verwijst naar de derilictie van schepen op zee, hun onderdelen en ladingen, terwijl het onderscheid tussen het zich opzettelijk ontdoen van schepen en het abandonnement van schepen op zee, de zeebodem en de ondergrond behouden bleef: cf. OSPAREV 3/5/5, OSPAREV 3/5/6 en Annex 6 in OSPAREV 3/9/1 leest als volgt: "For the purpose of this Protocol: 1) (a) 'Dumping means' (i) ...; (ii) any deliberate disposal or abandonment at sea, the seabed or the sub-seabed of vessels, aircraft, platforms, other man-made structures at sea or their parts, other fittings and cargoes; (iii) any dereliction of vessels, their parts, other fittings and cargoes"; cf. ook art. 1, OSPAREV 4/40/1, Annex 6.

¹⁶⁹⁵ OSPAREV 3 Summary Record, OSPAREV 3/9/1, Annex 6.

¹⁶⁹⁶ Bijlage 3, Vierde Noordzeeverklaring: "8.2. Wreck removal and related matters. The Ministers AGREE to work within the IMO to promote the early adoption of a Convention on the removal or marking of hazardous wrecks, including their cargo and fuel oil, which should contain provisions about rights and obligations to remove or mark hazardous wrecks and establish rules governing the respective financial responsibilities".

te onderzoeken¹⁶⁹⁷. Sedertdien is niets concreet uit de bus gekomen¹⁶⁹⁸, ondanks de oproep in de Ministeriële Verklaring bij het Verdrag van Parijs (1992)¹⁶⁹⁹. Volgens het Juridisch Comité van de IMO biedt artikel 221 van het Zeerechtverdrag aan de kuststaat het recht om maatregelen te nemen voorbij de territoriale zee om zijn kustlijn en de daarmee samenhangende belangen te beschermen tegen verontreiniging of de dreiging van verontreiniging na een ongeval ter zee¹⁷⁰⁰. Artikel 221 is de herhaling van het Interventieverdrag van 1969, waarbij de interventie aan strikte voorwaarden is gekoppeld¹⁷⁰¹ en geen verplichting aan de scheepseigenaar oplegt om zijn scheepswrak te bergen, laat staan een mogelijkheid biedt om de kosten van de berging die wordt uitgevoerd door de kuststaat volledig te verhalen op de scheepseigenaar of zijn verzekeraar. De maritieme aansprakelijkheidsverdragen laten immers toe dat de scheepseigenaar in bepaalde gevallen zijn burgerlijke aansprakelijkheid kan beperken in de gevallen de bergingskosten de burgerlijke aansprakelijkheidslimieten overstijgen¹⁷⁰². In de territoriale zee heeft een kuststaat het recht om scheepswrakken te verwijderen of te laten verwijderen. Luidens de wet van 11 april 1989 is de eigenaar van een gezonken schip verplicht het wrak en/of de gevaarlijke lading uit de Belgische territoriale zee te verwijderen (art. 13) en indien aan deze verplichting niet wordt voldaan kan de Belgische overheid in de plaats en op kosten en risico van de scheepseigenaar en/of aansprakelijke persoon het scheepswrak en/of de lading verwijderen (art. 14)¹⁷⁰³.

2.4.3.6. Offshore-installaties en offshore-pijpleidingen

Onder offshore-installaties wordt in het Verdrag van Parijs (1992) begrepen: "*ieder door de mens gemaakte structuur, installatie of vaartuig of de onderdelen ervan, zowel drijvend als op de zeebodem vastgemaakt, die in de maritieme zone opgesteld staat en bedoeld is voor offshore-activiteiten*" (art. 1 (l)). Offshore-activiteiten zijn "*activiteiten uitgevoerd in de maritieme zone met het oog op de exploratie, de evaluatie en de exploitatie van vloeibare en gasvormige koolwaterstoffen*" (art. 1 (j)). Offshore-pijpleidingen zijn alle pijpleidingen die in

¹⁶⁹⁷ Cf. Resolutie A.728(17) van 7 november 1991 "Long-term Work Plan of the Organization".

¹⁶⁹⁸ In Resolutie A.779(18) van 4 november 1993 "Long-term Work Plan of the Organization (up to 2000)", is een mogelijke conventie over de verwijdering scheepswrakken van de agenda van het Juridisch Comité afgevoerd.

¹⁶⁹⁹ Ministeriële Verklaring van 22 september 1992, Deel IV: "*RECOGNISE the work undertaken by the International Maritime Organisation in the field of marine pollution from shipping and, in particular INVITE that organisation to resume the work on wreck removal*".

¹⁷⁰⁰ LEG 69/10/1 van 28 juli 1993 "Any Other Business. Wreck Removal and Related Issues. Submission by Belgium, Germany, Greece, the Netherlands and the United Kingdom".

¹⁷⁰¹ Cf. *infra*.

¹⁷⁰² Zie over de praktijken bij de Noordzeelanden: NSCPR 138-139 (1995).

¹⁷⁰³ Wet van 11 april 1989 houdende goedkeuring en uitvoering van diverse Internationale Akten inzake de zeevaart, B.S., 6 oktober 1989, ter bevestiging van artikel 22, §§ 4-5, van het K.B. van 4 augustus 1981 (Belgisch kustreglement), B.S., 1 september 1981; Het K.B. van 1981 kwam in de plaats van het K.B. van 31 mei 1968, dat op reeds voorzag in een verplichting voor de scheepseigenaar om zijn gezonken scheepswrak te lichten (art. 14, § 4), B.S., 25 juli 1968.

de maritieme zone zijn geplaatst met het oog op offshore-activiteiten (art. 1 (m)).

Offshore-installaties en offshore-pijpleidingen vallen niet onder "*afval of andere materie*" of "*industrieel afval*" waarvoor het dumpingverbod geldt (art. 1 (o)(ii)(iii), Verdrag van Parijs (1992); Bijlage I (11)(d), Verdrag van Londen). Onder het Verdrag van Londen is het storten vanaf offshore-installaties wel een vorm van dumping (art. III (1)(a)(i)), indien het geen exploitatie-afval betreft (art. III (1)(b)(ii) en (c)). Hoewel het storten van offshore-installaties en offshore-pijpleidingen wel als een vorm van dumping wordt beschouwd (art. 1 (f)(i)(2), Verdrag van Parijs; art. III (1)(a)(ii), Verdrag van Londen), vallen deze aangelegenheden niet onder de dumpingbijlage bij het Verdrag van Parijs (1992) (art. 1, Bijlage II) maar wel onder de offshore-bijlage (Bijlage III). Het ter plaatse achterlaten, zowel geheel of gedeeltelijk, van niet meer bruikbare offshore-installaties en offshore-pijpleidingen wordt zelfs expliciet niet als dumping aanzien (art. 1 (g)(iii), Verdrag van Parijs) en geregeld door de offshore-bijlage (cf. *infra*).

2.4.3.7. Oorlogsmunitie

In 1920 werd door het Belgisch leger Duitse oorlogsmunitie uit WO I gestort op de zandplaat "Paardenmarkt" ongeveer 1 km voor de Belgische kust ter hoogte van Duinbergen (Knokke-Heist). Van de dumpingoperaties zijn weinig documenten overgebleven, maar men schat dat er ongeveer 35.000 ton munitie kan liggen, waarvan vermoedelijk 100 à 500 ton toxisch kan zijn (hoofdzakelijk yperite of mosterdgas). Pas in 1971 werd de stortplaats ontdekt tijdens baggerwerkzaamheden en sedert 1972 wordt de site aangeduid op hydrografische kaarten van de Belgische kust als een verboden vis- en ankerzone. In 1982 werd de zone iets ruimer gemaakt na magnetische metingen. In 1996 werden de positiecoördinaten met meer precisie vastgesteld. Een groot deel van de munitie is in de loop der jaren overdekt met sedimenten, zodat oxydatie waarschijnlijk is voorkomen of afgeremd. Aangezien het risico op korte termijn voor verontreiniging van het mariene milieu gering is en het risico voor de mens om de munitie aan land te brengen groot is, gaat de Belgische overheid er vanuit dat de beste oplossing momenteel bestaat om de munitie niet aan te raken en door informatieverstrekking te verhinderen dat andere gebruikers van de zee risico's lopen. Dit standpunt werd aan de OSCOM gerapporteerd¹⁷⁰⁴. Een gelijksoortig probleem doet zich voor in de Baltische zee waar ongeveer 40.000 ton Duitse oorlogsmunitie uit WO II tot 1947 werd gestort, waaronder ook mosterdgas. HELCOM kwam tot de voorlopige conclusie dat het mosterdgas of andere chemische bestanddelen van de oorlogsmunitie nog niet werden teruggevonden in eetbare vissoorten of ander voedsel uit de Baltische Zee en er zich geen probleem voordoet in termen van voedselhygiëne. Verdere opvolging en onderzoek is aangewezen¹⁷⁰⁵.

Het storten van oorlogsmunitie in de Belgische territoriale zee was reeds verboden alvorens het Verdrag van Oslo en het Verdrag van Londen tot stand kwam en is nog steeds

¹⁷⁰⁴ SACSA 18/info.9 "Chemical Weapons Dumped off the Belgian Coast", 11-15 March 1991.

¹⁷⁰⁵ Cf. HELCOM, Activities of the Commission. 1993, BSEP No. 55, 2 (1994); HELCOM, Activities of the Commission. 1994, BSEP No. 60, 27 (1995).

verboden¹⁷⁰⁶. Het storten van oorlogsmunitie in zee, voor zover het materiaal betreft geschikt voor biologische en chemische oorlogsvoering, valt onder het dumpingverbod van Bijlage I stoffen uit het Verdrag van Londen¹⁷⁰⁷. Een probleem kan zich stellen indien oorlogsschepen tot deze storting overgaan, aangezien het Verdrag van Londen niet van toepassing is op schepen die zich kunnen beroepen op de staatsimmunitet, hoewel de verdragspartijen worden opgeroepen erop toe te zien dat deze schepen zich niet inlaten met activiteiten die tegengesteld zijn aan de doelstellingen van het Verdrag (art. VII (4)). In 1994 volgde Zuid-Afrika de voorafgaande rapportage procedure bij het afleveren van een dumpingvergunning voor verouderde oorlogsmunitie, terwijl de Consultatieve Vergadering niet kon beslissen of oorlogsmunitie al dan niet onder "*industriële afval*" valt waarvoor een dumpingverbod geldt¹⁷⁰⁸.

2.5. De uitvoer van afval om in zee te worden gestort

Met uitzondering van het Verdrag van Barcelona, bevatten de andere regionale dumpingverdragen de algemene verplichting om geen afval uit te voeren met de bedoeling om in zee te storten buiten de respectievelijke verdragsgebieden¹⁷⁰⁹. Deze verplichting is geen verbodsbepaling, maar verzoekt de verdragspartijen om hun uiterste best te doen de verdragsverplichtingen niet te omzeilen door het storten toe te staan buiten het verdragsgebied, en daardoor een stijging van de verontreiniging te veroorzaken in die andere gebieden. De verdragspartijen bij het Verdrag van Oslo mogen de door hen getroffen maatregelen op het storten van schadelijke stoffen, niet ontduiken door die stortingen te verplaatsen naar andere zeeën buiten het toepassingsgebied van het Verdrag (art. 3). Het Verdrag van Parijs bevat een gelijklopende bepaling, in de zin dat de verdragsluitende partijen de maatregelen die ze aannemen op een dergelijke wijze toepassen dat een toename van de verontreiniging van de zee buiten de maritieme zone of in andere delen van het milieu wordt voorkomen (art. 2 (4)). Het Verdrag van Londen bevat een dergelijke verplichting niet, wegens het universeel karakter van Verdrag. De verplichting om geen afval uit te voeren om te storten buiten het verdragsgebied, impliceert onder het Verdrag van Oslo en Parijs (1992) dat het door België aanvaardde stortingsverbod voor radioactief afval (Verdrag van Parijs), eveneens inhoudt dat België dit afval niet mag storten buiten de Noordoostelijke Atlantische Oceaan. In deze zin was de Belgische reserve ten aanzien van het stortingsverbod voor radioactief afval bij de resolutie ter wijziging van het Verdrag van Londen in 1993 in wezen zonder betekenis en strijdig met de eerder aangegane verdragsverplichting in het Verdrag van Parijs (1992).

¹⁷⁰⁶ Art. 13, § 2 (1°), K.B. van 31 mei 1968 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en stranden van de Belgische kust, B.S., 25 juli 1968. Dit K.B. werd volledig vervangen door het Politie- en scheepvaartreglement voor de kustwateren en de stranden van de Belgische kust (Belgisch kustreglement), met een gelijksoortige verbodsbepaling in art. 21, § 2 (1°), B.S., 1 september 1981.

¹⁷⁰⁷ Bijlage I (7): "*Stoffen die, in wat voor vorm dan ook (in vaste, vloeibare, half-vloeibare, gasvormige of levende toestand), zijn vervaardigd voor biologische of chemische oorlogsvoering*".

¹⁷⁰⁸ Cf. respectievelijk LC/SG 17/7/1 en LC 17/14, §§ 4.17-4.18.

¹⁷⁰⁹ Art. 3 (2), Verdrag van Helsinki (1974); art. 5 (2), Verdrag van Noumea (1986); art. 3 (5), Verdrag van Helsinki (1992).

In de praktijk verschepen verschillende landen afval naar een ander land, in hoofdzaak om twee redenen. Ofwel beschikt het land dat het afval in ontvangst neemt over betere behandelings- of verwerkingsfaciliteiten dan het land van oorsprong. Ofwel wordt doorgaans zeer gevaarlijk afval uitgevoerd om het dumpingverbod op zee te ontwijken of om aan de dumpingcontroles in het eigen verdragsgebied te ontsnappen. Het vervoer van gevaarlijk afval over zee houdt nog het bijkomende gevaar in dat het afval tengevolge van een ongeval tijdens de zeereis kan vrijkomen of verloren raken. Het probleem van grensoverschrijdend vervoer van afval wordt door diverse internationale fora behandeld, waarvan de belangrijkste voor de Noorzeelanden de EG, de OESO en de Commissie van Oslo zijn. Zowel de OESO¹⁷¹⁰, als de EG¹⁷¹¹ stellen maatregelen voorop betreffende het grensoverschrijdend vervoer van afval. De OESO-regelgeving omvat een Besluit van de Raad van de OESO en is bindend voor de OESO-leden¹⁷¹². Het Besluit komt erop neer dat de lidstaten worden opgeroepen om geen gevaarlijk afval uit te voeren met als eindbestemming een niet-lidstaat, zonder dat die derde staat zijn toestemming voor de invoer heeft gegeven. Een uitzondering hierop is voorzien voor afval bestemd voor een land met adequate faciliteiten om zich van het afval te ontdoen. Tevens mag geen afval worden uitgevoerd naar een gebied waarover geen enkele staat nationale jurisdictie heeft. Hiermee wordt volgens het Secretariaat van de OESO de volle zee bedoeld of het storten of verbranden van afval voorbij de exclusieve economische zone, aangezien het storten in de exclusieve zone of op het continentaal plateau wordt beschouwd als een zich ontdoen van afval onder de nationale jurisdictie van de betrokken kuststaat¹⁷¹³. De lidstaten moeten verzekeren dat hun bevoegde autoriteiten kunnen optreden om de uitvoer van afval om in de volle zee te worden gestort, te verbieden.

In navolging op het OESO-Besluit van 1986, nam de Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen in hetzelfde jaar een Resolutie aan waarin de lidstaten wordt aanbevolen om geen afval bestemd om te storten op zee, uit te voeren naar niet-lidstaten. Vooral afval bestaande uit stoffen die voorkomen op de zwarte en grijze lijst van het Verdrag wordt geïndiceerd. Het afval kan wel worden uitgevoerd indien daar dwingende redenen voor zijn en duidelijke bewijzen dat het afval zal worden behandeld in overeenstemming met het dumpingverdrag. In dit laatste geval worden de afvaluitvoerende lidstaten opgeroepen om iedere beweging van dergelijk afval binnen een voorafgaandelijke en redelijke termijn te melden aan het ontvangende land, alsook aan ieder ander land met bevoegdheid over het transport of het storten van het afval. De uitvoerende landen worden verder opgeroepen om bij de uitvoer van het afval een voorafgaandelijke toestemming te vragen aan de autoriteiten van het ontvan-

¹⁷¹⁰ Decision and Recommendation of the Council on Transfrontier Movements of Hazardous Waste, 1 February 1984, 28 *ILM* 214 (1984); OECD Council Directive-Recommendation on Exports of Hazardous Wastes from the OECD Area: *LDC 10/6* and Add.1.

¹⁷¹¹ Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, *P.B.L.* nr. 30 (1993), gewijzigd bij Beschikking 94/721/EG van de Commissie van 21 januari 1994, *P.B.L.* nr. 288 (1994); zie DE PUE, E., LAVRYSEN, L en STRYCKERS, P, *Milieuzakboekje 96*, Kluwer, Antwerpen, 284-290 (1996).

¹⁷¹² Nota van het OESO Secretariaat, in *LDC 10/6* and Add.1.

¹⁷¹³ Het Secretariaat verwijst voor deze conclusie naar de artikelen 210 (6), 216 (1)(a), 56 en 77 van het Zeerechtverdrag.

gende land¹⁷¹⁴. In Resolutie LCD. 35(11) van 1988 en LDC 39(13) van 1990 kwamen de verdragspartijen overeen om geen schadelijke vloeibare afvalstoffen uit te voeren naar niet-verdragstaten met de bedoeling ze op zee te verbranden, noch er zich op enige andere voor het milieu schadelijke manier van te ontdoen. De Resoluties stelden het beginsel voorop dat schadelijke vloeibare afvalstoffen bestemd om op zee te worden verbrand, bij voorkeur worden ingeladen in de haven van het land waarvan het afval afkomstig is in de plaats van het afval uit te voeren naar een ander land. De bepaling over het bij voorkeur verscheppen van verbrandingsafval in de haven van het land van oorsprong van het afval, vormde de aanzet voor België om overeenkomsten af te sluiten met de omringende landen om het ingevoerd verbrandingsafval dat werd ingescheept in de Antwerpse haven geleidelijk aan te beperken en tenslotte deze invoer uiteindelijk volledig te stoppen¹⁷¹⁵. In tussentijd had ook de Commissie van Oslo in haar aanbeveling 88/1 deze regelgeving aangenomen¹⁷¹⁶. OSCOM beperkte het verbrandingsafval bestemd voor uitvoer echter niet tot schadelijke vloeibare afvalstoffen alleen, maar voorzag in een uitbreiding naar alle verbrandingsafval. Het beginsel om het verbrandingsafval bij voorkeur in te schepen in een haven van het land van oorsprong werd tevens uitgebreid tot het dumpingafval. In navolging op Resolutie LCD. 29(10) beval OSCOM aanbeveling 88/1 aan: 1/ dat de uitvoer van afval dat niet is bestemd om op zee te worden gestort, uiteindelijk niet in de zee terecht komt tenzij met inachtneming van de verdragsverplichtingen; en 2/ dat de verdragspartijen aan de Commissie de namen moeten overmaken van die autoriteiten in hun land die verantwoordelijk zijn voor het ontvangen van de voorafgaandelijke meldingen van grensoverschrijdende afvaltransporten met de bedoeling er zich op zee van te ontdoen. Verder moet het afval-invoerende land het afval-uitvoerende land binnen de 30 dagen voor de inscheeping verwittigen of de vooropgestelde afvalbeweging al dan niet kan doorgaan. Tenslotte hebben de verdragspartijen de plicht om geen verbrandings- of dumpingafval uit te voeren naar een zee buiten de Noordoostelijke Atlantische Oceaan of er zich op een ander wijze van te ontdoen die schadelijk is voor het leefmilieu. De 43 leden van de Consultatieve Vergadering namen in 1990 een resolutie aan waarin ze unaniem akkoord gingen om bij het beëindigen van het storten van industrieel afval in zee, geen verontreiniging te veroorzaken aan de andere delen van het leefmilieu¹⁷¹⁷.

In dezelfde periode kwam ook het universeel Verdrag van Basel van 22 maart 1989 over de controle op de grensoverschrijdende bewegingen van gevaarlijk afval¹⁷¹⁸ tot stand. Het Verdrag van Basel is ook van toepassing op het zich ontdoen van afval op zee indien het

¹⁷¹⁴ Resolutie LDC. 29(10) Export of Wastes for Disposal at Sea.

¹⁷¹⁵ MAES, F. en SOMERS, E., De tenuitvoerlegging van de Noordzeeverklaringen door België, Gent, december 1989, 62-65.

¹⁷¹⁶ OSCOM Recommendation 88/1 of 24 June 1988 concerning the export of wastes for disposal at sea, in OSCOM 14/14/1, § 10.4 and Annex 13.

¹⁷¹⁷ Resolutie LDC. 43(13), § 7.

¹⁷¹⁸ Tekst in 28 ILM 657 (1989); Het Verdrag werd van kracht op 5 mei 1992 en door België goedgekeurd door de wet van 6 augustus 1993, B.S., 25 februari 1994.

vervoer grensoverschrijdend is¹⁷¹⁹. Een grensoverschrijdend transport van gevaarlijk afval is o.m. een illegaal transport indien het resulteert in het zich vrijwillig ontdoen (bv. dumping) van het afval in overtreding met het Verdrag of met de algemene beginselen van internationaal recht (art. 9 (1)(e)). Afval wordt ruim gedefinieerd (art. 2 (1)), maar sluit radioactief afval en afval afkomstig van normale scheepsoperaties uit dat wordt beheerst door andere internationale instrumenten (art. 1 (3) en (4)). Voor het vervoer van radioactief afval nam de Algemene Vergadering van het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie in september 1990 met unanimitéit de "*Code of Practice on the International Transboundary Movement of Radioactive Waste*" aan¹⁷²⁰. De Code is bedoeld als richtlijn (advies) voor de ontwikkeling en de harmonisatie van het nationaal beleid en de wetten. De Code bevestigt het soevereine recht van ieder staat om iedere beweging van radioactief afval te verbieden in, vanaf en door zijn territorium. Iedere beweging van radioactief afval mag slechts plaatsvinden in overeenstemming met de internationaal aanvaarde veiligheidsvoorschriften, met de voorafgaande notificatie en toestemming van de verzendende staat, de ontvangende staat en de transitstaat en in overeenstemming met hun respectieve wetten en voorschriften. Anderzijds benadrukt de Code dat ze op geen enkele wijze van invloed is op of beperkingen oplegt aan de uitoefening van de navigatierechten en vrijheden voor vliegtuigen en schepen, onder het internationaal gewoonterecht, zoals dit tot uiting komt in het Zeerechtverdrag en alle andere relevante internationale juridische instrumenten.

Volgens het Verdrag van Basel mogen de verdragspartijen gevaarlijk afval of ander afval met het oogmerk er zich van te ontdoen, niet uitvoeren naar een gebied ten zuiden van de 60ste breedtegraad (art. 4 (6)). Het is verboden afval uit te voeren naar een land dat de invoer heeft verboden of indien het invoerland de invoer van het afval niet heeft verboden, zonder de schriftelijke toestemming van het invoerland (art. 4 (1)(b)(c)). Het is niet toegelaten afval uit te voeren naar een niet-verdragspartij of afval in te voeren afkomstig van een niet-verdragspartij (art. 4 (5)). Afvalexport is toegestaan als het uitvoerland niet over de technische capaciteit beschikt of over passende bergingsmogelijkheden om het afval op een voor het milieu aanvaardbare wijze te behandelen en op voorwaarde dat het invoerland wel over die capaciteiten of faciliteiten beschikt of indien het afval wordt gebruikt als ruw materiaal voor de recyclage- of hergebruiksindustrie in het invoerland (art. 4 (9)). Het vervoer van afval over zee is toegelaten onder welbepaalde voorwaarden¹⁷²¹ en mits de toestemming van de betrokken

¹⁷¹⁹ Cf. art. 2 (3) en Bijlage IV (A)(D7) en (D11), Verdrag van Basel. Luidens art. 3 is een grensoverschrijdende beweging: "*any movement of hazardous wastes or other wastes from an area under national jurisdiction of one State to or through an area under the national jurisdiction of another State or through an area not under the national jurisdiction of any State, provided at least two States are involved in the movement*". Volgens Bijlage IV bestaat het zich ontdoen van afval uit o.m. het inbrengen in de zee/oceanen met inbegrip van de zeebodem (D7) en verbranding op zee (D11).

¹⁷²⁰ Tekst in 1 *Yearbook of International Environmental Law* 537 (1990).

¹⁷²¹ Waaronder: 1/ de notificatie aan iedere direct betrokken staat van de informatie door het Verdrag opgelegd (art. 6 (1)); 2/ een geschreven antwoord van de landen van invoer en transit, te controleren door het uitvoerland (art. 6 (2)(3)(4)); 3/ een verpakking, etikettering en vervoer volgens de internationaal aanvaarde standaarden (art. 4 (7)(b)); 4/ het vervoer moet vergezeld zijn van een vervoersdocument met vermelding van begin- en eindbestemming (art. 4 (7)(c) en Bijlage V B); en 5/ het voldoen aan de voorwaarden die worden opgelegd door iedere betrokken staat en die in geen geval minder streng mogen zijn dan de voorwaarden onder het Verdrag (art. 4 (9)(c), 6 (7)(11) en 11).

landen, in die gevallen dat de uitvoer niet is verboden. Vervoer dat geen grensoverschrijdende beweging is (vervoer van afval vanaf het land naar de zee onder jurisdictie van datzelfde land of naar de volle zee, zonder in een gebied te komen dat onder de jurisdictie valt van een ander land) valt niet onder het Verdrag. Luidens art. 4 (12) van het Verdrag zal geen afbreuk worden gedaan aan het soevereiniteitsrecht van staten in hun territoriale zee en hun soevereine rechten en jurisdictie op het continentaal plateau en in de exclusieve economische zone en het recht van onschuldige doorvaart voor schepen. Verschillende landen verklaarden bij de ondertekening dat art. 4 (12) van het Verdrag in geen geval afbreuk kan doen aan het recht van onschuldige doorvaart voor schepen onder vreemde vlag in de territoriale zee en de vrijheid van scheepvaart in de exclusieve economische zone van een kuststaat. Hierdoor geeft volgens hen het Verdrag aan geen enkele staat het recht om meldingsverplichtingen op te leggen of de toestemming te eisen van schepen onder de vlag van een verdragspartij en geladen met gevaarlijk afval, bij het varen in voornoemde mariene gebieden¹⁷²². Andere landen daarentegen verklaarden dat de bescherming en het behoud van het mariene milieu in overeenstemming met het zeerecht, aan de kuststaat wel bevoegdheden verleent om de eigen wetgeving of administratieve bevoegdheden van toepassing te maken op de territoriale zee, het continentaal plateau en de exclusieve economische zone of wat ze noemen de gebieden onderworpen aan de nationale jurisdictie¹⁷²³. Deze laatste interpretatie werd formeel aangenomen in het Bamako-Verdrag van januari 1991 over de invoer en controle op grensoverschrijdende afvalbewegingen in Afrika. Volgens art. 4 (2)(a) van dit Verdrag zullen de verdragspartijen bij de uitoefening van hun jurisdictie in hun interne wateren, territoriale zee, exclusieve economische zone en op hun continentaal plateau in overeenstemming met het internationaal recht, de wetgevende, administratieve en andere passende maatregelen treffen om het vervoer van gevaarlijk afval door alle vervoersmodi van niet-verdragspartijen te controleren, alsook het dumpen in zee, het verbranden op zee en de berging op de zeebodem en in de ondergrond te verbieden.

Verordening nr. 259/93 van de Raad van de EG maakt een onderscheid tussen afvalstoffen bestemd voor verwijdering en afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing. Afval afkomstig van de normale werking van schepen en boorplatformen, afvalstoffen van de burgerluchtvaart, radioactieve afvalstoffen, afvalstoffen van mijnen, kaders, landbouwafval, afvalwater, afgedankte springstoffen en afval afkomstig van Antarctica vallen niet onder de Verordening (art.1). Afvalstoffen bestemd voor verwijdering (o.a. afvalstoffen geloosd in watermassa's, ingegraven in de zeebodem) mogen niet worden uitgevoerd vanuit de Europese Unie of worden ingevoerd in de Europese Unie, behoudens naar en van EVA-lidstaten die partij zijn bij het Verdrag van Bazel (artt. 15 en 19). Afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing (afvalstoffen die teruggewonnen, geregenereerd of gerecycleerd worden of op een andere geoorloofde wijze nuttig toegepast worden) mogen niet worden uitgevoerd uit de Europese Unie, behoudens naar een OESO-lidstaat en mogen niet worden uitgevoerd naar een ACS-staat, tenzij het gaat om wederinvoer van de in de Unie behandelde afvalstoffen van een ACS-staat (artt. 16 en 17). Deze afvalstoffen mogen ook in de Unie niet worden ingevoerd, behalve indien ze afkomstig zijn van een OESO-lidstaat of een staat waarmee bijzonder overeenkomst of regeling bestaat, die aan bepaalde eisen voldoet (art. 21).

¹⁷²² Cf. Verklaring van Duitsland, Groot-Brittannië en Italië.

¹⁷²³ Cf. Verklaring van Colombia, Ecuador, Mexico, Uruguay en Venezuela.

3. Het verbranden van afvalstoffen op zee: de evolutie naar een verbrandingsverbod voor industrieel afval

Het zich ontdoen van stoffen en materialen door middel van verbranding op zee wordt internationaalrechtelijk aanzien als een vorm van dumping. Verbranding is het "*ieder opzettelijk verbranden van stoffen en materialen op zee teneinde deze door middel van hitte te vernietigen*" (art. 19 (2), Verdrag van Oslo; Voorschrift 1 (2), Addendum, Verdrag van Londen)¹⁷²⁴, vanaf vaartuigen, platformen en door de mens gemaakte bouwwerken. Voor de door de mens gemaakte bouwwerken, andere dan platformen, is enkel het Verdrag van Londen van toepassing en niet het Verdrag van Oslo. Het verbranden van afval door schepen en offshore- installaties tijdens de normale exploitatie, zoals het verbranden van huishoudelijk afval of bij de scheepvaart het bijvoegen van afval in de vorm van bv. afvalolie bij de brandstof voor de scheepsmotoren, behoort tot de normale operatie van schepen of desgevallend installaties op zee en is geen verbranding in de betekenis van dumping (art. 19 (1)(a), Verdrag van Oslo; Voorschrift 1 (2), Addendum, Verdrag van Londen)¹⁷²⁵. De normale exploitatie bij de scheepvaart wordt beheerst door het MARPOL -Verdrag¹⁷²⁶.

Oorspronkelijk werd het verbranden van afval op zee door geen enkel verdrag geregeld. Reeds tijdens de tweede vergadering van de Commissie van Oslo in 1975 werd een werkgroep opgericht om de verbranding op zee te bestuderen. De Commissie aanvaardde dat er in bepaalde landen problemen waren met de opslag van gevaarlijke stoffen waarvoor geen vernietigingsmogelijkheden op het land beschikbaar waren. Deze stoffen konden mits een tijdelijke goedkeuring en een aantal controles (verbrandingslocatie en -voorwaarden, verbrande stoffen en het voorkomen van schade aan de andere gebruikers van de zee) op zee worden verbrand¹⁷²⁷. In 1977 nam OSCOM de "*Code of Practice for the Incineration of Wastes at Sea*" aan¹⁷²⁸. In deze Code worden o.m. de controles op de verbranding op zee nader uitgewerkt, is de verbranding aan een verbrandingsvergunning onderworpen, te verstrekken

¹⁷²⁴ Zie ook Code of Practice on the Incineration of Wastes at Sea, OSCOM (77)41, § 68 (1977); Resolutie LDC 5 (III) van 12 oktober 1978, Voorschriften ter regulering van verbranding op zee van afval en andere stoffen, waarin sprake over "*het zich opzettelijk ontdoen van stoffen en materialen op zee teneinde deze door middel van hitte te vernietigen*"; In het Verdrag van Parijs (1992) is verbranding: "*elke opzettelijke verbranding van afval of andere materie in de maritieme zone met de bedoeling deze thermisch te vernietigen*" (art. 1 (h)).

¹⁷²⁵ Code of Practice for the Incineration of Wastes at Sea, OSCOM, 1977: verbranding op zee betekent niet: "*secondary activities resulting from the normal use of ships (combustion of wastes produced by ships, for example) or of platforms (flaring gas or gas coming from the production of or the exploration for oil, for example)*"; Resolutie LDC 5 (III) van 12 oktober 1978, Voorschriften ter regulering van verbranding op zee van afval en andere stoffen, Voorschrift 1, 2.: "*'verbranding op zee' Werkzaamheden die behoren bij de normale exploitatie van schepen, platformen of andere bouwwerken vallen niet onder deze begripsomschrijving*".

¹⁷²⁶ Cf. *infra*.

¹⁷²⁷ "Guidelines on Incineration at Sea", aangenomen tijdens de Derde Vergadering van de Commissie (1976): OSCOM, First to Fourth Annual Report, 1985, 21-23.

¹⁷²⁸ OSCOM (77)41, para 68, aangenomen tijdens de vierde vergadering van OSCOM in 1977 en afgestemd op de "Technical Guidelines on the Control of Incineration at Sea" aangenomen tijdens de Tweede Consultatieve Vergadering van LDC; tekst in OSCOM, First to Fourth Annual Reports, 1985, Bijlage II, 35, Bijlage III, 51 en Bijlage IV, 53.

door de vlaggenstaat en/of laatste laadhaven van het schip, moeten de verbrandingssites worden opgegeven, wordt het Secretariaat van OSCOM onmiddellijk in kennis gesteld van de verleende verbrandingsvergunning (onmiddellijke notificatie) en wordt het Secretariaat vóór 30 juni van elke jaar op de hoogte gebracht over de hoeveelheid verbrande stoffen in het afgelopen jaar (jaarlijkse notificatie). De Commissie opteerde voor een Code die op een vrijwillige basis door de verdragspartijen ter goede trouw zou worden gehanteerd¹⁷²⁹, veeleer dan via een amendement op het Verdrag. Volgens OSCOM zou de ratificatie van een amendement te lang duren, terwijl in het kader van de LDC reeds een werkgroep was opgericht om een dergelijk ontwerpamendement voor het Verdrag van Londen te maken. De Commissie besloot de regelgeving in het kader van het Verdrag van Londen te volgen en indien nodig strengere maatregelen te treffen¹⁷³⁰. Voor het verbranden van probleemafval stelde OSCOM een provisionele voorafgaandelijke consultatieprocedure in¹⁷³¹ en werd besloten tot de aanduiding van een gemeenschappelijke verbrandingssite op het Nederlands continentaal plat, samen met een ontsnappingsgebied ingeval de weersomstandigheden ongunstig zijn in het gemeenschappelijk verbrandingsgebied¹⁷³².

De Derde Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen nam reeds in 1978 Resolutie LDC. 5(III)¹⁷³³ aan waarin via amendementen van de Bijlagen I en II bij het Verdrag en een Addendum bij Bijlage I, in een verdragsrechtelijke basis werd voorzien voor de controle van de verbranding van afvalstoffen op zee. Hierdoor wordt de verbranding op zee van verboden stoffen uit Bijlage I die niet mogen worden gestort (gehalogeneerde koolwaterstoffen, cadmium en cadmiumverbindingen, kwik en kwikverbindingen, persistente plasticstoffen en andere persistente synthetische stoffen en oliën) toegelaten mits een voorafgaande bijzondere vergunning volgens de "*Voorschriften ter regulering van de verbranding van afval en afvalstoffen op zee*" opgenomen in het Addendum, dat deel uitmaakt van Bijlage I. Ook de verbranding van stoffen uit Bijlage II is onderworpen aan een niet-voorafgaande bijzondere vergunning, volgens de voornoemde Voorschriften.

Ondanks het feit dat LDC reeds een juridisch bindende regelgeving had opgesteld voor de verbranding van afvalstoffen op zee, waren er nog twee verdragspartijen (België en Portugal) bij het Verdrag van Oslo geen verdragspartij bij het Verdrag van Londen en bijgevolg niet door dit Verdrag gebonden. Vooral uit Belgische havens vertrokken schepen met veruit de grootste tonnage te verbranden afval op de Noordzee. Aangezien de vrijwillige basis van de

¹⁷²⁹ Volgens de Commissie betekende de aanvaarding van de Code niet dat de tenuitvoerlegging vrijblijvend was. Hoewel de niet-naleving internationaal niet gesanctioneerd kan worden, is er toch een morele verbintenis voor de verdragspartijen om de Code tenuitvoer te leggen op basis van de wederzijdse goede trouw: OSCOM (77)41 §95.

¹⁷³⁰ OSCOM, First to Fourth Annual Reports, 1985, 74.

¹⁷³¹ OSCOM V/22/1, § 98 en Bijlage IV, "Provisional Prior Consultation Procedure for the Incineration of Wastes at Sea".

¹⁷³² OSCOM VI/15/1, § 9, "Designation of a Common Incineration Site"; zie ook OSCOM, Fifth Annual Report, 1985, 3-4, 18 en 19.

¹⁷³³ LDC.5(III) (Incineration) Amendments to the Annexes, van 12 oktober 1978, de amendementen werden van kracht op 11 maart 1979.

"Code of Practice" voor het verbranden van afval op zee voor tenuitvoerleggingsproblemen zorgde in een aantal lidstaten bij het Verdrag van Oslo en vooral de vraag welke autoriteit bevoegd was om het verbrandingsschip te bemonsteren, besloot de Commissie een Werkgroep op te richten om het Verdrag van Oslo te amenderen¹⁷³⁴. Tijdens de Zevende Vergadering van de Commissie in 1981 keurde deze de "*Regels inzake de verbranding op zee*" goed en werd Noorwegen verzocht een Diplomatieke Conferentie te organiseren. Op deze Conferentie werd in 1983 een Protocol aangenomen dat ertoe gericht is om de verbranding op zee via het Verdrag van Oslo te regelen¹⁷³⁵. Het Protocol wijzigt artikel 19 van het Verdrag waardoor aan de definitie van dumping, expliciet afvalverbranding wordt toegevoegd en voegt een Bijlage IV toe. Enkel die stoffen mogen worden verbrand die in Regel 2, § 4 van Bijlage IV worden opgegeven. Dit zijn de verbindingen van organohalogenen, pesticiden en bijproducten die geen verbindingen van organohalogenen zijn, stoffen en materialen die niet voorkomen in Bijlage I en II en die bij verbranding geen schade opleveren voor het mariene milieu, afvalstoffen die voornoemde stoffen en materialen bevatten die er niet opzettelijk zijn aan toegevoegd en die geen kwik en cadmium en hun verbindingen bevatten¹⁷³⁶. Er mogen geen stoffen of materialen worden verbrand zonder een speciale vergunning die geval per geval wordt afgegeven door de bevoegde nationale autoriteit of autoriteiten (art. 8 (3), Verdrag van Oslo). De maximum periode waarvoor een vergunning wordt verleend, bedraagt twee jaar. Verbrandingsvergunningen worden beschouwd als speciale vergunningen en dienen onmiddellijk aan het Secretariaat van de Commissie te worden gemeld volgens een speciaal daartoe opgesteld formulier.

De kern van de verbrandingsregeling is terug te vinden in Regel 2 van Bijlage IV over de "*Regels inzake verbranding op zee*" en bevat de beperkingen die aan verbranding op zee werden opgelegd. Regel 2 geeft de intentie weer om strengere voorwaarden aan de verbranding op zee te stellen dan deze vervat in de LDC-regeling. Ten eerste zal de verbranding op zee in geen geval worden toegestaan indien andere praktisch uitvoerbare methoden op het land aanwezig zijn, terwijl er bij LDC sprake is om landverwerkingsmethoden in overweging te nemen zonder dat de verbranding op zee het zoeken naar oplossingen die beter zijn voor het milieu mag worden afgeremd. Ten tweede wordt de verbranding op zee aanzien als een voorlopige oplossing om zich van afvalstoffen te ontdoen, zal de verwerking en vernietiging op het land gestimuleerd worden, zal OSCOM vóór 1 januari 1990 een datum overeenkomen waarop de verbranding op zee zal worden beëindigd. De LDC-regeling bevat geen verwijzing naar het beëindigen van de verbranding op zee, hoewel de preambule toch voorziet dat deze

¹⁷³⁴ Nochtans waren niet alle verdragspartijen overtuigd dat een amendement op het Verdrag van Oslo noodzakelijk was, vooral omdat hierdoor de indruk kon ontstaan dat het verbranden van afval op zee een aanvaarde praktijk werd. Er waren binnen de Commissie ruwweg vier benaderingen over de noodzaak van een amendement op het Verdrag: 1/ de voorstanders van de noodzaak van een amendement op voorwaarde dat de regelgeving strenger was dan deze in LDC of 2/ op voorwaarde dat regelgeving strenger kon zijn; 3/ diegenen die in alle geval een amendement wilden; en tenslotte 4/ diegenen die er tegen waren, maar zich neerlegden bij een consensus: zie OSCOM, *Fifth Annual Report*, 12-13.

¹⁷³⁵ Protocol tot wijziging van het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee tengevolge van het storten uit schepen en luchtvaartuigen, Oslo, 2 maart 1983. Het Protocol werd van kracht op 1 september 1989; Tekst in: OSCOM, *Procedures and Decisions Manual*, A1.1/83, 1/23; Belgische goedkeuringswet van 20 april 1989, *B.S.*, 23 december 1989.

¹⁷³⁶ Tenzij in de vorm van verontreinigingssporen ("trace contaminants") in de afvalstoffen, mits zij daaraan niet zijn toegevoegd met de bedoeling om ze te verbranden.

verbranding als een tijdelijke methode moet worden beschouwd.

In navolging op de Tweede Ministeriële Noordzeeconferentie in 1987 waar de datum voor de beëindiging van de afvalverbranding in de Noordzee werd vastgelegd op 31 december 1994, besloot OSCOM in juni 1988 dat: 1/ de verbranding in de Noordoostelijke Atlantische Oceaan eveneens diende beëindigd te worden op 31 december 1994; 2/ de Noordzeelanden alle mogelijk stappen dienden te ondernemen om de afvalverbranding op zee met minstens 65% te verminderen tegen 1 januari 1991; 3/ dat de verdragspartijen geen verbrandingsafval mogen uitvoeren naar de wateren buiten het verdragsgebied of de lossing toelaten op een andere wijze die schadelijk is voor het milieu; en 4/ dat bij voorkeur verbrandingsafval wordt geladen in het land van oorsprong in de plaats van het uit te voeren naar een ander land¹⁷³⁷. De 11de Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen besliste in 1988 op haar beurt dat de verdragspartijen alle mogelijke stappen zouden nemen om de afvalverbranding van vloeibare schadelijke stoffen substantieel te verminderen tegen 1 januari 1991 en dat de verbranding op zee zal worden geëvalueerd met het oog op het stopzetten van deze praktijk tegen 31 december 1994¹⁷³⁸. In 1990 kwamen de verdragspartijen bij het Verdrag van Londen tot het akkoord om het verbranden van afval op zee te re-evalueren met het oog op de stopzetting van deze praktijk op 31 december 1994¹⁷³⁹.

Op de Derde Ministeriële Noordzeeconferentie in 1990 werd beslist om de afvalverbranding in de Noordzee uit te bannen tegen uiterlijk 31 december 1991 en vóór 31 december 1990 binnen de Commissie van Oslo over deze datum een overeenstemming te bereiken¹⁷⁴⁰. Op de 16de vergadering van OSCOM werd besloten om de verbranding op zee in de Noordoostelijke Atlantische Oceaan op 31 december 1991 volledig te stoppen. Van belang is eveneens dat de verdragspartijen overeenkomen om geen afval uit te voeren met het oog op de verbranding buiten het verdragsgebied en het afval niet op een andere wijze verwijderen die schadelijk is voor het milieu¹⁷⁴¹. De "Association of Maritime Incinerators" notificeerde aan de 13de Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen dat ze alle verbrandingsactiviteiten zouden stopzetten tegen 31 december 1990 of vier jaar voor de oorspronkelijk voorziene einddatum¹⁷⁴², aangezien het verbranden op zee economisch niet meer rendabel was. De Consultatieve Vergadering nam in 1992 een resolutie aan die het verbranden van "*schadelijk*

¹⁷³⁷ cf. Verklaring van Londen, 24-25 november 1987, 24 (b)-(e); OSCOM Decision 88/1 of 24 juni 1988 on the Termination of Incineration at Sea: OSCOM 14/14/1, § 6.10 en Bijlage 8.

¹⁷³⁸ Resolutie LDC. 35(11) Status of Incineration of Noxious Liquid Wastes at Sea: LDC 11/14, Annex 7, in IMO, The London Dumping Convention. The First Decade and Beyond, IMO, London, 1991, 235.

¹⁷³⁹ Resolutie LDC. 39(13) Status of Incineration of Noxious Liquid Wastes at Sea, in Report of the Thirteenth Consultative Meeting, LDC.13/15 van 18 december 1990.

¹⁷⁴⁰ Punt 23, Derde Ministeriële Noordzeeverklaring, Den Haag, 7-8 maart 1990.

¹⁷⁴¹ OSCOM Decision 90/2 of 23 June 1990 on the Termination of Incineration at Sea: OSCOM 16/14/1, § 6.10 en Bijlage 6. Besluit 88/1 wordt opgeheven, alsook het gebruik van de gemeenschappelijke verbrandingssite.

¹⁷⁴² Zie PEET, G., 'London Dumping Convention: Obsolete or Effective?', 22 MPB 56 (1991).

vloeibaar afval" op zee verbiedt na 31 december 1992¹⁷⁴³. In 1993 werd het Verdrag van Londen geamendeerd, waardoor het verbranden van "*industrieel afval en rioolslib*" op zee verboden is¹⁷⁴⁴. Het verbranden op zee van ander afval is onderworpen aan een bijzondere vergunning (Bijlage I (10), Verdrag van Londen). Industrieel afval is: "*waste materials generated by manufacturing or processing operations*" (Bijlage I (11)).

Het Verdrag van Parijs (1992) reflecteert in art. 2, Bijlage II, het regionaal verdragsrechtelijk verbod om de verbranding op zee te verbieden en is niet beperkt zoals het Verdrag van Londen tot industrieel afval en rioolslib. In tegenstelling tot het Verdrag van Oslo en OSCOM Besluit 90/2, is het verbrandingsverbod in het Verdrag van Parijs (1992) "*sensu stricto*" niet van toepassing op verbrandingen vanaf offshore-installaties. Artikel 2 van Bijlage III over verontreiniging vanaf offshore-bronnen verbiedt het storten van "*eender welk afval of andere materie*". In de geest van het Verdrag van Oslo en de vroegere beslissingen van OSCOM kan worden aangenomen dat onder "*storten*" ook het "*verbranden*" wordt begrepen, hoewel dit niet uitdrukkelijk uit het Verdrag van Parijs (1992) blijkt¹⁷⁴⁵. In tegendeel, de verbodsbepalingen zijn afzonderlijk van toepassing op verbranding (art. 2, Bijlage II) en het storten (art. 3, Bijlage II)¹⁷⁴⁶. Meer zelfs, het stortingsverbod is bij offshore-installaties niet van toepassing op "*lozingen of emissies*" (art. 3 (2), Bijlage III), waarbij de vraag open blijft of verbrandingen vanaf offshore-installaties stortingen zijn, dan wel emissies. Het afval voortvloeiende uit de normale operaties van de offshore-installaties (bv. olieresiduen, kabels, filters) kan luidens het Verdrag van Parijs (1992), bij de beëindiging van de offshore-exploitatie nog op de installaties worden verbrand. Luidens art. 1 (i) van het Verdrag omvat verbranding niet: "*de thermische vernietiging in overeenstemming met het toepasselijke internationaal recht, van afval of andere materie die gepaard gaat met of voortvloeit uit de normale werking van schepen of luchtvaartuigen, of offshore-installaties ...*". Voor de scheepvaart wordt in dit artikel het MARPOL-Verdrag bedoeld, terwijl voor de offshore-exploitatie het Verdrag van Londen wordt bedoeld. Ook het Verdrag van Londen sluit "*activities incidental to the normal operation of platforms and other man-made structures*" uit van de definitie van verbranding (Voorschrift 1 (2), Addendum). Hoewel Duitsland en België tijdens de onderhandelingen van het Verdrag van Parijs (1992) altijd hebben voorggehouden dat dumpingpraktijken op en vanaf offshore-installaties niet mogen behoren tot de normale activiteiten bij of na de offshore-exploitatie, werd bij consensus het Brits-Noorse standpunt aangenomen. Dit standpunt komt erop neer dat de beëindiging van de offshore-exploitatie een verlengde is van de normale exploitatie en bijgevolg wordt beheerst door een afzonderlijke bijlage over verontreiniging

¹⁷⁴³ Resolutie LC.47(15) Status of Incineration of Noxious Liquid Wastes at Sea, in Report of the Fifteenth Consultative Meeting, LC 15/16, Annex 5, 3 december 1992.

¹⁷⁴⁴ Resolutie LC.50(16) Amendments to Annex I to the Convention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972, Concerning Incineration at Sea, in Report of the Sixteenth Consultative Meeting, LC 16/14, Annex 4, van 15 december 1993. De amendementen werden van kracht op 20 februari 1994.

¹⁷⁴⁵ In tegenstelling tot art. 19 van het Verdrag van Oslo, waarin verbranding uitdrukkelijk als een vorm van dumping wordt aanzien.

¹⁷⁴⁶ Zie ook artikel 10, Bijlage II, Verdrag van Parijs (1992) waarin iedere verdragsluitende partij de naleving moet verzekeren van de bepalingen van de bijlage voor "*b) schepen of luchtvaartuigen die op haar grondgebied stoffen of andere materie inschepen die bedoeld zijn om gestort of verbrand te worden; c) schepen of luchtvaartuigen waarvan vermoed wordt dat zij tot storten of verbranden zullen overgaan ...*".

vanaf offshore-bronnen.

4. Storten en verbranden op zee: Belgische gebruiksfuncties uit het verleden en heden ten dage en de tenuitvoerlegging van de internationale afspraken

In de territoriale zee werd door België in 1920 oorlogsmunitie gestort, werden bij de uitbouw van de haven van Zeebrugge stenen en betonblokken gestort (inert materiaal) en wordt tot op heden hoofdzakelijk baggerspecie gestort. Op 6 oktober 1987 is de Belgische territoriale zee uitgebreid van 3 naar 12 zeemijl, zodat ook nog een aantal vroegere stortlocaties (de locaties nrs. 3, 4 en 5 tot en met 1985) voor industrieel afval buiten de toenmalige territoriale zee, binnen de huidige territoriale zee zijn komen te liggen. Het betreft voornamelijk zuren van de titaandioxide industrie¹⁷⁴⁷. Vanaf 1985 wordt aan OSCOM geen exacte stortingscoördinaten overgemaakt, hoewel de cijfers bij de gestorte hoeveelheden wel verwijzen naar de coördinaten van de stortlocaties die tot 1984 worden opgegeven¹⁷⁴⁸. Dumpingcijfers vanaf 1986 verwijzen niet meer naar de exacte stortingsposities en ook de locaties worden vanaf dan ondergebracht in een driehoek, gelegen op 30 km van de Belgische kustlijn (buiten de territoriale zee van 12 mijl) op het Belgisch continentaal plateau, met coördinaten 51°41'45"N - 2°37'40"E; 51°34'36"N - 2°55'56"E en 51°26'00"N - 2°35'00"E¹⁷⁴⁹. De verbrandingen van afval op zee grepen plaats in een gemeenschappelijke verbrandingslocatie op het Nederlands continentaal plateau. Het storten en verbranden van industriële afvalstoffen zijn twee activiteiten die beëindigd zijn in België in respectievelijk 1989 en 1990.

4.1. Dumpen van industrieel afval¹⁷⁵⁰

De georganiseerde storting van Belgisch industrieel afval in zee gaat terug tot 1960, toen zure restoplossingen uit de bereiding van titaandioxide werden gestort 50 km uit de Belgische kust op het Nederlandse Continentaal Plateau. Er was praktisch geen controle op de stortingen en de stortingstoelatingen werden verleend door het Departement van Economische Zaken. Behalve de coördinaten van het stortingsgebied en de maximale hoeveelheid materiaal dat per 24 uur mocht worden gestort, bevatte de stortingstoelating geen andere bepalingen. In de jaren zeventig werden de stortingstoelatingen verstrekt door het Ministerie van Verkeerswezen, dat tevens bevoegd was voor de zeeverontreiniging in het kader van de IMO. Er werden geen beperkingen opgelegd op de te storten hoeveelheid afval, maar van elke stortingsoperatie werd een rapport opgemaakt met vermelding van het begin en einde van de stortingen, het

¹⁷⁴⁷ Zie voor de locaties en de hoeveelheden in de huidige Belgische territoriale zee in 1982 tot 1984: OSCOM, Ninth Annual Report 34 en 37 (1984); OSCOM, Tenth Annual Report 55 en 63 (1985); OSCOM, Eleventh Annual Report 80 en 86 (1986).

¹⁷⁴⁸ Zie OSCOM, Twelfth Annual Report 85 en 92 (1987).

¹⁷⁴⁹ Zie OSCOM, Thirteenth Annual Report, 86 en 95 (1989).

¹⁷⁵⁰ Zie D'HONDT, P. en BAETEMAN, M., Evaluatie van de toestand van de Noordzee, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu (BMM) en Ministerie van Landbouw, Rijksstation voor Zeevisserij, november 1987, 13-14; MAES, F. en SOMERS, E., De tenuitvoerlegging van de Noordzeeverklaringen in België (Studie uitgevoerd in opdracht van Greenpeace International), Gent, december 1989, 53-55; CLIQUET, A., Analyse van het Belgisch beleid met betrekking tot de bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging, Universiteit Gent, 1991, 111-119.

gevolgde traject en de gestorte hoeveelheden. Sinds 1979 ressorteert het storten van industrieel afval in zee onder het Ministerie van Volksgezondheid, na een administratieve bevoegdheidsoverdracht tussen Verkeerswezen en Volksgezondheid¹⁷⁵¹. In 1978 werd het Verdrag van Oslo goedgekeurd bij de Wet van 8 februari 1978¹⁷⁵². België zette het dumpen van industrieel afval in de Noordzee verder op een beter gecontroleerde manier. Het duurde evenwel tot in 1985 alvorens de eerste officiële stortingsvergunning werd afgeleverd, overeenkomstig het K.B. van 7 november 1983¹⁷⁵³. De Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde estuarium (BMM), evalueert de gevolgen van deze stortingen¹⁷⁵⁴.

Tabel 39: Hoeveelheid en samenstelling van de door België gestorte afval in de Noordzee (1985-1988). (Bron: MAES, F. en SOMERS, E., o.c. 54 (1989)).

	1985	1986	1987	1988
in ton	617.749	613.590	607.376	567.269,5
Cr (1)	105	103	102	95
Zn (1)	3,797	3,433	3,611	3,373
Pb (1)	0,121	0,123	0,725	0,707
Cu (1)	0,154	0,276	0,143	0,130
Cd (2)	0,0024	0,0023	0,0047	0,0045
Hg (2)	0,008	0,008	0,0030	0,0026

(1) Stoffen uit Bijlage II, verdragen van Londen en Oslo.

(2) Stoffen uit Bijlage I, verdragen van Londen en Oslo.

In 1989 werden vergunningen verleend om 540.000 ton industrieel afval te storten, hoewel slechts 269.251 ton effectief werd gestort. Luidens het K.B. van 23 januari 1987¹⁷⁵⁵ is het verboden om na 31 december 1989 afval afkomstig van de titaandioxide industrie te storten.

Goedkeurings- en uitvoeringswetgeving¹⁷⁵⁶

- 1. Art. 21, §§ 1 en 2 (1°), K.B. van 4 augustus 1981 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en stranden van de Belgische kust¹⁷⁵⁷: "§

¹⁷⁵¹ Deze bevoegdheidsoverdracht wordt wettelijk geregeld door de wet van 19 mei 1983.

¹⁷⁵² B.S., 4 mei 1978.

¹⁷⁵³ B.S., 25 januari 1984.

¹⁷⁵⁴ MAES, F. en SOMERS, E., o.c. 53 (1989).

¹⁷⁵⁵ B.S., 31 januari 1987.

¹⁷⁵⁶ Cf. CLIQUET, A., o.c. 111-119 (1991).

¹⁷⁵⁷ B.S., 14 augustus 1981. Dit K.B. vervangt het K.B. van 31 mei 1968, B.S. 25 juli 1968, met een gelijkkluidend artikel 13, §§ 1 en 2, 1°.

1. *Het is verboden zonder bijzondere machtiging vanwege de ambtenaren of bedienden van de overheid enig werk in de Belgische territoriale zee, in de havens of op de stranden van de Belgische kust uit te voeren of er om het even welke materialen of voorwerpen, daaronder begrepen de op het strand geworpen wrakken, weg te halen; § 2 Het is verboden: 1° onverminderd het bepaalde in de wetgeving op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, in de Belgische territoriale zee, in de havens van de Belgische kust of op de stranden enig voorwerp te werpen, neer te leggen, te laten drijven of weglopen, waardoor de bodem verhoogd, de scheepvaart gehinderd of de vrije afloop van water belemmerd kan worden; enige vaste of vloeibare stof, onder andere, olie of olieafval en chemische of radioactieve producten of afvalstoffen, waardoor de wateren kunnen verontreinigd worden, uit te storten. De terzake door de ambtenaren of bedienden van de overheid gegeven bevelen worden zonder verwijl ingevolg*". Het toezicht op de uitvoering van voornoemde artikelen wordt toevertrouwd aan: 1. ambtenaren van het Bestuur der Waterwegen; 2. ambtenaren van de zeevaartpolitie en van het loodswezen; 3. ambtenaren van het Bestuur van Douane en Accijnzen; 4. havenkapiteins (binnen de havens); 5. de havenmeester in de vissershavens van Zeebrugge. De machtiging om werken uit te voeren in de Belgische territoriale zee (art. 21 § 1), wordt verleend door de ambtenaren van het Bestuur der Waterwegen (art. 38).

- 2. Het Verdrag van Oslo werd door België ondertekend en goedgekeurd door de Wet van 8 februari 1978¹⁷⁵⁸ en is voor België in werking getreden op 30 maart 1978. De uitvoering van deze wet gebeurde pas in 1983. Ondertussen werd door het Ministerie van Leefmilieu een "gentlemen's agreement" gesloten met de storters en de verbranders, zodat de uitvoering van de wet in feite wel gebeurde. De Koning is belast met de uitvoering van het Verdrag. Hij kan in voorkomend geval goedkeuring en uitvoering geven aan wijzigingen van de bijlagen die, overeenkomstig de artt. 17(d) en 18,2) van het Verdrag, door OSCOM aan de verdragspartijen wordt aanbevolen (art. 2)¹⁷⁵⁹.

Krachtens de Wet van 1978 kan het verbod tot storten van de stoffen uit Bijlage I van het Verdrag worden uitgebreid tot andere stoffen en materialen en dit door middel van een koninklijk besluit (art. 3). De Koning kan bovendien de Minister machtigen het verbod tot storten op te heffen, overeenkomstig de aanbevelingen van art. 9 van het Verdrag (in geval van een noodtoestand). De Koning bepaalt de regels voor het verkrijgen van een bijzondere vergunning of machtiging. De aflevering van een vergunning gebeurt tegen betaling van een retributie, waarvan de Koning het bedrag bepaalt (art. 4). De artikelen 5 t.e.m. 8 bevatten de strafmaatregelen voor het geval stoffen of materiaal in zee werden gestort zonder de vereiste vergunning of indien de voorwaarden vervat in de vergunning niet werden nageleefd, indien onjuiste informatie werd gegeven die heeft geleid tot het verstrekken van een vergunning of machtiging of indien de opdrachten van controle, toezicht en opsporing werden verhinderd. De waterschout kan een schip dat een inbreuk heeft gepleegd op artt. 5 of 6 van de wet ophouden (art. 10).

¹⁷⁵⁸ B.S., 4 mei 1978.

¹⁷⁵⁹ De Koning heeft van die mogelijkheid gebruik gemaakt door het K.B. van 28 september 1988 tot uitvoering van artikel 2, §2 van de Wet van 8 februari 1978 (B.S., 24 december 1988).

De Wet van 1978 werd gewijzigd door de Wet van 19 mei 1983¹⁷⁶⁰. Deze wet regelde de bevoegdheidsoverdracht inzake mariene verontreiniging van de Minister van Verkeerswezen naar de Minister van Leefmilieu. Het Protocol van 1983 tot wijziging van het Verdrag van Oslo werd door België ondertekend in 1983, maar werd pas geratificeerd in 1989. Wel werden in de Wet van 19 mei 1983 de wetsbepalingen van de Wet van 1978 op nationaal vlak toepasselijk gemaakt op verbranding op zee¹⁷⁶¹. Het Protocol van 1983 tot wijziging van het Verdrag van Oslo werd uiteindelijk door België geratificeerd en goedgekeurd door de Wet van 20 april 1989¹⁷⁶².

Ter uitvoering van de Wet van 1978, zoals gewijzigd door de Wet van 1983, werden verschillende K.B.'s en M.B.'s genomen. Het K.B. van 7 november 1983¹⁷⁶³ ter uitvoering van de Wet van 1978 regelt onder meer de modaliteiten in verband met de verlening of weigering van de bijzondere vergunning voor het storten of verbranden op zee. Het K.B. voorzorg in een overgangsperiode om over te gaan van de officieuze toestand naar de officiële vergunningen. In 1985 werden de eerste officiële vergunningen tot storting en verbranding op zee uitgevaardigd bij ministerieel besluit. Alle afvalstoffen die in een Belgische haven werden ingescheept met de bedoeling ze op zee te storten of te verbranden, maken sinds 1985 het voorwerp uit van een M.B. houdende bijzondere vergunning tot storting of verbranding op zee. Alvorens een vergunning kan worden afgeleverd, moet eerst een onderzoek worden verricht van de aanvraag. Het verloop van de procedure gebeurt volgens het K.B. van 1983. De bevoegdheid voor het toekennen of weigeren van de vergunning behoort toe aan de Minister of Staatssecretaris die leefmilieu onder zijn bevoegdheid heeft (art. 1). Er kunnen ofwel bijzondere vergunningen ofwel machtigingen worden verleend. Bijzondere vergunningen worden verleend voor het verbranden van stoffen en materialen die worden genoemd in Bijlage II van het Verdrag van Oslo als het om belangrijke hoeveelheden gaat. Deze stoffen en materialen mogen elementen bevatten die op de lijst van Bijlage I bij het Verdrag voorkomen, indien ze slechts de vorm aannemen van sporen van contaminanten (art. 2). Machtigingen kunnen worden toegekend voor stoffen en materialen die niet voorkomen in Bijlage I en II van het Verdrag en voor stoffen van Bijlage II als het om onbelangrijke hoeveelheden gaat (art. 3). De bijzondere vergunning of machtiging is persoonlijk en onoverdraagbaar. De bijzondere vergunning kan slechts worden verleend voor een maximum periode van 2 jaar, de machtiging voor maximum 4 jaar. Als men de vergunning of machtiging wil hernieuwen dan moet een nieuwe aanvraag worden ingediend (art. 4). De procedure van aanvraag verloopt in verschillende stappen. De aanvraag voor het verkrijgen van een vergunning of machtiging wordt gericht aan de Minister. In de Ministeriële Besluiten van 10 januari 1984¹⁷⁶⁴ is bepaald welke gegevens in de aanvraag

¹⁷⁶⁰ Wet van 19 mei 1983 tot wijziging van de Wet van 8 februari 1978, B.S., 16 juni 1983.

¹⁷⁶¹ Het opschrift van de Wet van 1978 wordt aangevuld en luidt voortaan als volgt: "Wet houdende goedkeuring van het Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen, en houdende sommige bepalingen in verband met het storten in zee en het verbranden op zee van afval en andere stoffen."

¹⁷⁶² B.S., 23 december 1989.

¹⁷⁶³ B.S., 25 januari 1984.

¹⁷⁶⁴ B.S., 25 januari 1984.

moeten worden verstrekt. De Minister beslist over de ontvankelijkheid van de aanvraag. Er wordt tevens advies gevraagd van de Ministeries van Verkeerswezen en Landbouw. De beslissing van de Minister wordt genomen bij M.B. De aanvrager van een bijzondere vergunning of machtiging is gehouden tot terugbetaling van de kosten van het onderzoek naar de invloed van stoffen en materialen, bestemd voor storting of verbranding op zee, op het mariene milieu. De berekening en de betalingsmodaliteiten worden vastgesteld bij Ministerieel Besluit van 10 januari 1984¹⁷⁶⁵. Het forfaitair deel van de retributie kan jaarlijks worden herzien¹⁷⁶⁶. De Minister kan naast het verlenen of weigeren van een bijzondere vergunning of machtiging, deze ook wijzigen, schorsen of intrekken. De Minister kan een verbod tot storten of verbranden ook opheffen (in toepassing van art. 3, §2 van de Wet). De bijzondere vergunning tot storting of verbranding op zee geeft ondermeer de geldigheidsduur van de vergunning aan, de maximumhoeveelheid van de afvalstoffen die mogen worden afgeleverd, de toegelaten maximale samenstelling van de afvalstoffen, de coördinaten van het verbrandingsgebied, controlemaatregelen die genomen worden.

Ongeveer 99% van de Belgische industriële afvalstoffen die werden gestort in de Noordzee, was afkomstig van de productie van titaandioxide (TiO₂). In functie van het beleid gericht op de stopzetting van de stortingen in zee, werd door de overheid vanaf 1985 intensief onderhandeld met de betrokken firma's inzake alternatieve verwerkingsmogelijkheden voor het afval. De verlenging of hernieuwing van bestaande machtigingen werd afhankelijk gemaakt van de bewezen vooruitgang in het zoeken naar alternatieve verwijderingsroutes voor het afval. Op die manier slaagden de in zee stortende Belgische firma's er in om af te stappen van storting in zee. Door de niet-titaandioxide industrie (twee firma's) werden landalternatieven ontwikkeld, waardoor de bijdrage van niet-TiO₂ afvalstoffen, in zee gestort tussen 1981 en 1987, daalde van 7% naar minder dan 1%. Door de overschakeling van de twee TiO₂ producerende bedrijven (NL Chemicals en Bayer), respectievelijk begin en eind 1989, op alternatieve verwerkings- en productieprocessen¹⁷⁶⁷ en de stopzetting van de storting door deze firma's kon definitief een punt worden gezet achter de stortingen in zee van Belgisch industrieel afval¹⁷⁶⁸.

Deze evolutie is een gevolg van en loopt parallel met de internationale regelgeving terzake. In het kader van de Europese Gemeenschap werd een richtlijn uitgevaardigd met de bedoeling de verontreiniging door afvalstoffen afkomstig van de titaandioxide-industrie geleidelijk te verminderen en met het oogmerk haar uiteindelijk te beëindigen (Richtlijn 78/176/EEG van 20

¹⁷⁶⁵ B.S., 25 januari 1984.

¹⁷⁶⁶ Dit gebeurde reeds een aantal keer door middel van volgende Ministeriële Besluiten: M.B. van 28 maart 1988 (B.S., 2 april 1988); M.B. van 10 april 1989 (B.S., 6 juni 1989); M.B. van 25 juli 1990 (B.S., 17 augustus 1990).

¹⁷⁶⁷ De firma NL Chemicals is overgeschakeld naar een ander procedé (van het zwavelzuurprocedé naar het chloorprocedé); de firma Bayer behoudt het zwavelzuurprocedé, maar heeft besloten de afvalstoffen te laten overbrengen naar een recyclage-installatie in Duitsland (Vr. en Antw., Kamer, 1986-1987, 3 februari 1987 (11), 1038 (Vr. nr. 28 VANVELTHOVEN)).

¹⁷⁶⁸ X., De uitvoering van de Ministeriële Verklaring van de Tweede Internationale Conferentie over de bescherming van de Noordzee. Belgisch Vooruitgangsrapport, Kabinet van de Staatssecretaris voor Leefmilieu IHE-BMM, Brussel, januari 1990, 57-58.

februari 1978 betreffende de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxide-industrie)¹⁷⁶⁹. De lidstaten moesten voor de bestaande industriële vestigingen programma's opstellen om via geleidelijke vermindering van de verontreiniging te komen tot de verdwijning ervan. De algemene doelstellingen van de programma's moesten uiterlijk op 1 juli 1987 worden bereikt. België diende op 30 januari 1981 haar programma in bij de Commissie. Bij K.B. van 4 augustus 1986¹⁷⁷⁰ werden sectoriële normen vastgelegd voor de lozingen in de oppervlaktewateren van de titaandioxide-industrie. Artikel 2 van dit K.B. luidt: het lozen van afvalwater afkomstig van de titaandioxide-industrie in de kustwateren is verboden. In navolging van de EEG- Richtlijn legde het K.B. van 23 januari 1987¹⁷⁷¹ een verbod op het storten in zee van afvalstoffen afkomstig van de titaandioxide-industrie. In dit K.B. wordt bepaald dat, in afwijking van het K.B. van 7 november 1983 ter uitvoering van de Wet van 1978, het storten in zee van afvalstoffen afkomstig van de titaandioxide-industrie verboden is vanaf 1 januari 1990 en dat geen machtigingen meer worden verleend die het storten nog mogelijk maken na 31 december 1989 (art. 1). Als gevolg van dit K.B. waren de stortingen in zee van Belgisch industrieel afval eind 1989 bijna volledig afgelopen.

De volledige stopzetting van de stortingen van industriële afvalstoffen door België, gebeurde door middel van het K.B. van 27 november 1989 houdende verbod tot storten in zee van industriële afvalstoffen¹⁷⁷². Dit K.B. werd genomen in navolging van de Ministeriële Verklaring van de Tweede Noordzeeconferentie, waar de Ministers zich er toe verbonden hadden om stortingen in zee van industrieel afval geleidelijk vóór 31 december 1989 stop te zetten. Het K.B. werd tevens genomen wegens het feit dat, tengevolge het K.B. van 23 januari 1987, het niet past een discriminatie te handhaven tussen de verschillende industriële sectoren. In artikel 1 van het K.B. wordt bepaald dat het storten in zee van industriële afvalstoffen verboden is vanaf 1 januari 1990 en dat geen machtigingen meer worden verleend die het storten nog mogelijk maken na 31 december 1989. Door het K.B. wordt tevens het K.B. van 23 januari 1987 houdende verbod tot het storten van afvalstoffen afkomstig van de titaandioxide-industrie opgeheven.

- 3. Verdrag inzake de voorkoming van de verontreiniging van de zeeën tengevolge van het storten van afvalstoffen, Londen 29 december 1972, 12 oktober 1978, 1 december 1978 en 1 december 1980; Goedgekeurd bij de Wet van 20 december 1984¹⁷⁷³.

¹⁷⁶⁹ EG- Richtlijn 78/176 van 20 februari 1978 betreffende afval afkomstig van de titaandioxide industrie, P.B.L. 54, 25 februari 1978; aangepast door EG- Richtlijn 83/29 van 24 januari 1983, P.B.L. 32, 3 februari 1983.

¹⁷⁷⁰ K.B. tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing, in de gewone oppervlaktewateren, van afvalwater, afkomstig van de titaandioxide-industrie, B.S., 20 september 1986.

¹⁷⁷¹ B.S., 31 januari 1987.

¹⁷⁷² B.S., 30 januari 1990.

¹⁷⁷³ B.S., 22 oktober 1985.

4.2. Afvalverbranding op zee¹⁷⁷⁴

De verbranding op zee gaat terug tot 1969, toen gechloreerde koolwaterstoffen op zee werden verbrand aan boord van een tot verbrandingsschip omgebouwde kusttanker. In 1979 werd het eerste verbrandingsschip de Vesta gebouwd, gevolgd door de Vulcanus II in 1982. De Vulcanus I (een in 1972 omgebouwd goederenschip) en de Vulcanus II waren eigendom van Ocean Combustion Services, dochter van het Amerikaanse bedrijf Chemical Waste Management Inc. Ocean Combustion Service verzamelde afval uit Nederland, West-Duitsland, Zweden, Oostenrijk, Zwitserland, Frankrijk, Italië, Spanje en België. Destructo nv verzamelde afval uit België, West-Duitsland, Frankrijk, Italië, Zwitserland, Oostenrijk en Zweden. Jaarlijks werden gemiddeld 100.000 ton gechloreerde koolwaterstoffen op het continentaal plateau van Nederland verbrand¹⁷⁷⁵.

Het afval bij de afvalverbranding was vloeibaar industrieel afval en bestond uit gechloreerde koolwaterstoffen. De gechloreerde afvalstoffen komen vrij als afval uit verschillende productieprocessen (voornamelijk bij PVC-productie). Voorts is het afval afkomstig van de farmaceutische nijverheid, de chemische nijverheid (oplosmiddelen en organische basisproducten) en diverse bronnen (zoals verfabijtmiddelen, laboratorium-afvalstoffen, reinigingsmiddelen).

De haven van Antwerpen heeft een belangrijke rol gespeeld bij de afvalverbranding op zee. Het overgrote deel van het afval werd in de haven van Antwerpen ingescheept. Ongeveer 82% à 92% van de voor verbranding bestemde afval werd in Antwerpen ingescheept (89% in 1984; 92% in 1985; 83% in 1986; 82% in 1987). Het Belgisch aandeel bedroeg gemiddeld 12 à 15%.

Tabel 40: Hoeveelheid afval, land van oorsprong, gemiddeld aandeel per land in procenten via de haven van Antwerpen (Bron: MAES, F. en SOMERS, E., *o.c.* 62 (1989)).

Oorsprong	1985	1986	1985-1986-1987
	(in ton)	(in ton)	gemiddelde per land
Duitsland	54.847	53.587	57,6 %
België	12.114	14.527	14,9 %
Zwitserland	12.746	12.403	12,1 %
Frankrijk	9.230	15.197	8,8 %
Italië	2.795	4.894	3,6 %
Nederland	3.652	4.559	2,8%
Oostenrijk	395	364	0,4%
Spanje	75	147	0,1%
Noorwegen	3.104	6.176	
Groot-Brittannië	2.244	3.754	
totaal	101.179	115.653	

¹⁷⁷⁴ Zie D'HONDT, P. en BAETEMAN, M., *o.c.* 14-15 (1987); MAES, F. en SOMERS, E., *o.c.* 62-65 (1989); CLIQUET, A., *o.c.*, 119-124 (1991).

¹⁷⁷⁵ Zie de jaarverslagen van OSCOM voor de gegevens over vergunningen en verbrande hoeveelheden vanaf 1977.

De hoeveelheden die door België werden verbrand op zee, worden weergegeven in volgende tabel, samen met het percentage van de totale verbrande hoeveelheid op de Noordzee.

Tabel 41: hoeveelheden afval verbrand op zee door België (Bron: D'HONDT, P., 'Verontreiniging van zeewater', Lessencyclus Inleiding tot de milieuproblematiek, Universiteit Gent, Seminarie voor Milieurecht en Centrum voor Milieusanering, 30 maart 1990, 16-17).

Jaar	Hoeveelheid (in ton)	% van de totale verbrande hoeveelheid
1981	9.171	9
1982	10.560	12
1983	12.554	15
1984	10.654	12
1985	12.808	13
1986	14.785	13
1987	13.858	14
1988	11.131	11
1989	8.112	16

Geleidelijk aan werd de invoer van afval, bestemd om te worden verbrand op zee, stopgezet en in 1989 beëindigd. In 1990 werd enkel nog Belgisch afval ingescheept in de Antwerpse haven en werd 6.028 ton Belgisch afval verbrand op zee¹⁷⁷⁶. Vanaf 1991 wordt door België geen afval meer verbrand. Vanaf 1991 wordt ook door de andere Noordzeestaten geen afval op zee meer verbrand.

Goedkeurings- en uitvoeringswetgeving

Verbranding op zee wordt geregeld door het Protocol van 2 maart 1983 bij het Verdrag van Oslo¹⁷⁷⁷. Hoewel het Protocol ter amendering van het Verdrag van Oslo nog niet effectief was en België pas in 1989 het Protocol ratificeerde, maakte de Wet van 19 mei 1983¹⁷⁷⁸ het virtueel mogelijk om de verbrandingsactiviteiten op zee te vergunnen in overeenstemming met Bijlage IV "*Rules of Incineration at Sea*" van het Protocol. Een K.B. van 7 november 1983¹⁷⁷⁹ en een M.B. van 10 januari 1984¹⁷⁸⁰ waren daartoe de legale grondslag. Het Protocol van 2 maart 1983 dat de verbranding op zee incorporeert in het Verdrag van Oslo, werd in België

¹⁷⁷⁶ NSOSR 1993, 51.

¹⁷⁷⁷ Goedkeuringswet Verdrag van Oslo van 8 februari 1978, B.S., 4 mei 1978.

¹⁷⁷⁸ Wet van 19 mei 1983 tot wijziging van de wet van 8 februari 1978, B.S., 16 juni 1983; de wet van 8 februari is de goedkeuringswet van het Verdrag van Oslo.

¹⁷⁷⁹ K.B. van 7 november 1983 tot uitvoering van de wet van 8 februari 1978 houdende goedkeuring van het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee tengevolge van het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen en houdende sommige bepalingen in verband met het storten en het verbranden op zee van afval en andere stoffen, B.S., 25 januari 1984.

¹⁷⁸⁰ M.B. van 10 januari 1984 tot vaststelling van de berekening en de betalingsmodaliteiten van de retributies tot dekking van de kosten voor de controle en de monitoring van de effecten op het marien milieu van de stortingen in zee en verbrandingen op zee van stoffen en materialen, B.S., 25 januari 1984.

goedgekeurd bij de Wet van 20 april 1989¹⁷⁸¹ en trad in werking op 1 september 1989.

Door het voornoemde K.B van 7 november 1983 werd een verbrandingsvergunning noodzakelijk. De eerste officiële vergunningen werden afgeleverd bij M.B. van 29 juli 1985 aan Ocean Combustion Service bv, Monsanto Europe nv, Occidental Chemical nv, Tessenderlo Chemie nv, Westab mbH, Bayer AG en Solvay s.a. Bij M.B. van 4 oktober 1985 werd een tweede reeks vergunningen verstrekt aan Janssens Pharmaceutica nv, Destructo nv, Ocean Combustion Service nv en Ocean Combustion Service bv. Het M.B. van 23 juli 1986 en M.B. van 9 oktober 1986 verlengden de voorgaande vergunningen met één jaar (met uitsluiting van de vergunning aan Westab mbH). Het M.B. van 1 juli 1986 verleende de eerste vergunning aan de Limburgse Vinylmaatschappij en het M.B. van 23 juli 1986 aan Agfa Gevaert nv. Een vergunning die de verbranding op zee toestaat, wordt niet verleend voor een periode langer dan twee jaar (art. 4, Wet 19 mei 1983)¹⁷⁸².

De controle op de hoeveelheid afval was gebaseerd op de hoeveelheid voor verbranding ingescheept afval. Deze gegevens werden jaarlijks uitgewisseld tussen België, West-Duitsland en Nederland. Sommige firma's (zoals OCS tijdens het vergunningsjaar 1985-1986) overschreden hun toegestane en vergunde hoeveelheid, terwijl anderen hun quota niet volledig gebruikten¹⁷⁸³. Vanaf 1987 werd de verbranding op zee beschouwd als een overgangsoptlossing in het behandelen van afval¹⁷⁸⁴ (cf. XVI, 24, Verklaring van Londen), waarvan de stopzetting afhankelijk was van de alternatieven op het vasteland. Nieuwe verbrandingsvergunningen werden verstrekt voor kortere periodes, rekening houdend met mogelijke alternatieven. Op 10 april 1987 werd een vergunning geweigerd om Brits afval via Antwerpen op zee te verbranden, wegens de onnodige transportrisico's (cf. XVII, 24 (e), Verklaring van Londen). Een M.B. van 25 mei 1987 trekt de vergunning in om Spaans afval via Antwerpen te verbranden. Vanaf april 1988 werd de invoer van Italiaans afval stopgezet. Een overeenkomst met Duitsland legde een verbod op de invoer van Duits afval, met ingang van 4 oktober 1989, gevolgd door een invoerverbod van Oostenrijks en Zwitsers afval. In 1990 werd in Antwerpen enkel nog Belgisch afval ingescheept om te worden verbrand op zee. De laatste vergunning tot afvalverbranding werd afgeleverd op 14 december 1989 en liep ten einde op 31 december 1990¹⁷⁸⁵. Sindsdien werd geen Belgisch afval meer verbrand op zee.

¹⁷⁸¹ B.S., 23 december 1989.

¹⁷⁸² Cf. MAES, F. en SOMERS, E., o.c. 63 (1989); zie voor een overzicht van de vergunningen: CLIQUET, A., o.c. 120-122 (1991).

¹⁷⁸³ Cf. Gedr.St., Kamer, 1986-1987, nr. 4/21 en nr. 912/2, 59-62.

¹⁷⁸⁴ Vr. en Antw. Kamer, 3 februari 1987 (11), 1034; Cf. Vr. en Antw. Kamer, 5 mei 1987 (24), 2565.

¹⁷⁸⁵ MAES, F. en SOMERS, E., o.c. 64-65 (1989); CLIQUET, A., o.c. 122-123 (1991).

4.3. Dumpen van radioactief afval

Door België werd gedurende een aantal jaren laag-radioactief afval (afval van categorie A¹⁷⁸⁶) gestort in zee. Deze stortingen gebeurden niet in de Noordzee, maar wel in de Noordoostelijke Atlantische Oceaan, op een afstand van ongeveer 700 km van de Ierse en Spaanse kust. De zeebergingswerkzaamheden gebeurden allemaal onder Nederlandse vlag, in samenwerking met Nederland en Zwitserland, met naleving van de voorschriften van het Verdrag van Londen en van de OESO. Deze stortingen gebeurden regelmatig tot in 1982 in het kader van het multilaterale overleg- en toezichtsmechanisme van de OESO. Vanaf 1983 werd door België geen radioactief afval meer gestort in zee.

Een overzicht van de gestorte hoeveelheden uit het verleden wordt gegeven in de volgende tabel.

Tabel 42: hoeveelheid gestort radioactief afval door België (Bron: Voorstel van Resolutie tegen het storten van radioactief afval in zee, Gedr. St., Kamer, 1984-1985, nr. 4, bijlage).

Jaar	Hoeveelheid in ton (inclusief verpakking)
1960	284
1962	431
1963	789
1967	600
1969	600
1971	1.768
1972	1.112
1973	2.296
1975	2.002
1976	2.243
1978	3.671
1979	872
1980	3.512
1981	4.450
1982	5.100

4.4. Dumpen van baggerspecie¹⁷⁸⁷

Verschillende baggeractiviteiten kunnen worden onderscheiden met sterk uiteenlopende gevolgen voor het mariene milieu. Algemeen hebben in België de hiernavolgende baggeractivi-

¹⁷⁸⁶ Volgens het NIRAS is dit laag- en middelactief bèta-gamma afval, waarvan het gehalte aan alfastralers met een lange levensduur zeer gering of nihil is (NIRAS, Radioactief afvalbeheer in België. Overzicht van de toestand, december 1986).

¹⁷⁸⁷ Zie D'HONDT, P. en BAETEMAN, M., o.c. 14 (1987); MAES, F. en SOMERS, E., o.c. 55-62 (1989); CLIQUET, A., o.c. 124-130 (1991); Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu -BMM en Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen - AWZ, Ecologische impact van baggerspecieoplossingen voor de Belgische kust, eindrapport, Brussel maart 1993.

teiten plaats: 1/ baggerwerken noodzakelijk voor de uitbouw en de verbetering van haveninfrastructuurwerken; 2/ onderhoudsbaggerwerken noodzakelijk om de maritieme toegang tot de Belgische havens te verzekeren; 3/ onderhouds- baggerwerken in de havens; 4/ baggerwerken ter bescherming en verbetering van de stranden; en 5/ baggerwerken in de bevaarbare en niet-bevaarbare waterlopen. We zullen hoofdzakelijk de aandacht vestigen op de onderhoudsbaggerwerken in de toegangseulen tot de havens en de baggerwerken in de havens. In de Noordzee vinden baggerwerken plaats in de "Pas van het Zand" als toegangsweg naar de haven van Zeebrugge en in het "Scheur" om de toegang tot de Westerschelde te verzekeren. Daarnaast wordt er gebaggerd in de havens van Zeebrugge, Oostende, Blankenberge en Nieuwpoort en wordt deze baggerspecie doorgaans in de Noordzee gestort. Belangrijke baggerwerken grijpen plaats in de Westerschelde zelf, waarbij de baggerspecie ofwel in de Westerschelde wordt gestort ofwel aan land wordt gebracht.

Tabel 43: Hoeveelheid gebaggerde specie gestort in de Noordzee en oorsprong (in kubieke meter): 1980-1989 (Bronnen: DEMOEN, J., 'Naar een nieuwe aanpak van de berging van onderhoudsbaggerspecie van de bevaarbare waterlopen', 47 *Water* 118 (1989); MAES, F. en SOMERS, E., *o.c.*, 56 (1989); Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu - BMM en Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen - AWZ, *o.c.*, 12-13 (1993); OSCOM, *Annual Reports*).

Jaar (01.04- 31.03.)	Haven van Zeebrugge	Pas van het Zand	Scheur
1980 - 1981	2.520.853 (2)	15.093.659 (1)	22.651.908 (1)
1981 - 1982	2.518.833 (2)	11.545.050 (1)	35.622.439 (1)
1982 - 1983	2.547.144 (2)	7.351.852 (1)	33.708.331 (1) 1.018.104 (3)
1983 - 1984	2.818.178 (2)	9.825.666 (1)	19.485.521 (1) 2.052 (3)
1984 - 1985	2.324.437 (2) 2.450.815 (7)	3.563.450 (1) 4.079.599 (4) 7.037 (5) 439.852 (6)	5.456.595 (1) 2.565.589 (4) 598.233 (5) 74.895 (6) 80.077 (9)
1985 - 1986	5.474.062 (7) 17.913 (6)	10.270.555 (4) 18.382 (5) 3.546.348 (6)	3.860.892 (4) 1.144.261 (5) 237.029 (6) 698.463 (8) 119.488 (9)
1986 - 1987	4.518.538 (7)	15.267.872 (4) 5.518.002 (6) 3.426 (5)	6.409.075 (4) 363.297 (5) 1.211.625 (6)
1987 - 1988	4.300.000(13)	7.300.000 (10) 6.300.000 (11)	9.000.000 (10) 2.500.000 (11)
1988 - 1989	5.500.000(13)	6.500.000 (10) 4.000.000 (11)	3.900.000 (10) 2.100.000 (11)

Stortingsplaatsen in de Noordzee:

(1) 51°26' N - 03°04' E; (2) 51°22'36" N - 03°15'34" E; (3) 51°25'20" N - 03°24'06" E; (4) 51°26'48" N - 03°03'00" E (radius 1.500 m); (5) 51°26'00" N - 03°08'30" E; (6) 51°26'00" N - 03°16'00" E; (7) 51°22'30" N - 03°16'00" E (radius 750 m); (8) 51°25'00" N - 03°20'24" E; (9) 51°24'10" N - 03°25'12" E; (10) loswal S1; (11) loswal S2; (12) loswal R4; (13) loswal Zeebrugge Oost.

Tabel 44: Hoeveelheid gebaggerde specie gestort in de Noordzee en oorsprong (in kubieke meter): 1989-1994 (Bronnen: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap; Dienst der kusthavens, briefwisseling 1994; zie voor cijfergegevens 1980-1989: Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu - BMM en Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen - AWZ, o.c., 13 (1993).

jaar (01.04-31.03) in m ³	Pas van het Zand + haven Zeebrugge	Scheur (oost en west)	Nieuwpoort (ingang en haven)	Oostende (toegang en haven)	Blankenber- ge (ingang en havens)
1989-1990	4.000.000 (1) 3.400.000 (2) 9.100.000 (3)	4.300.000 (1) 1.800.000 (2)	47.000 (4) 404.600 (5)	2.551.200 (6)	62.500* 75.800**
totaal	16.500.000	6.100.000	451.600		138.300 (7)
1990-1991	3.400.000 (1) 3.700.000 (2) 7.200.000 (3)	4.100.000 (1) 1.900.000 (2)	28.300 (4) 504.700 (5)	2.204.600 (6)	216.400* 180.000**
totaal	14.300.000	6.000.000	533.000		396.400 (7)
1991-1992	4.750.000 (1) 2.800.000 (2) 6.650.000 (3)	4.100.000 (1) 1.850.000 (2)	147.500 (4) 332.100 (5)	2.760.100 (6)	164.600* 100.100**
totaal	14.200.000	5.950.000	479.600		264.700 (7)
1992-1993	4.600.000 (1) 2.200.000 (2) 6.850.000 (3)	3.900.000 (1) 1.350.000 (2)	81.000 (4) 661.600 (5)	2.111.310 (6)	197.800* 66.300**
totaal	13.650.000	5.250.000	742.600		264.100 (7)
1993-1994	4.000.000 (1) 2.150.000 (2) 6.850.000 (3)	3.900.000 (1) 1.250.000 (2)	153.700 (4) 453.200 (5)	2.259.000 (6)	151.200* 104.700**
totaal	13.000.000	4.150.000	606.900		155.900 (7)

(1) loswal S1; (2) loswal S2; (3) loswal Zeebrugge Oost; (4) loswal Westende (m³ in beun); (5) loswal Lombardsijde (m³ in situ); (6) loswal Oostende (m³ in beun); (7) loswallen Blankenberge 1, 2, 3 en 4 (m³ in beun (*) & in situ (**)).

Tabel 45: Hoeveelheid gebaggerde specie in de Westerschelde (tussen de riviermonding en Antwerpen), hoeveelheid teruggestort in de Westerschelde en de hoeveelheid aan land gebracht: 1980-1988 (Bron: MAES, F. en SOMERS, E., o.c., 57 (1989)).

Jaar	totaal gebaggerd (in m ³)	Gestort in de Westerschelde (m ³)	Op het land gebracht (m ³)
1980	13.828.250	12.346.265	1.481.985
1981	14.063.473	12.687.877	1.375.596
1982	14.668.557	13.989.782	678.775
1983	10.361.028	9.919.884	441.144
1984	11.729.065	10.307.225	1.421.144
1985	13.222.964	12.922.230	300.000
1986	14.593.464	12.968.645	1.624.819
1987	14.120.345	13.519.658	600.687
1988	14.243.513	12.769.242	1.474.271

Volgende tabel geeft een overzicht van de hoeveelheden geloste baggerspecie uit de vaargeulen naar Zeebrugge, naar de Westerschelde, de haven van Zeebrugge, en de vaargeulen en havens van Nieuwpoort, Oostende en Blankenberge en uit de Westerschelde.

Tabel 46: hoeveelheden geloste baggerspecie (Bron: Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu - BMM en Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen- AWZ, o.c., 12-13 (1993); MAES, F. en SOMERS, E., o.c. 57 (1989) voor de Westerschelde; voor de hoeveelheden geloste baggerspecie voor de jaren 1989-90 tot en met 1993-94: schriftelijke mededelingen van 30 juni 1994 en 26 september 1994 van de Dienst der Kusthavens, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Oostende); voor de Westerschelde vanaf 1989: OSCOM, Annual Reports.

Jaar	Geloste hoeveelheden in de Westerschelde (in m ³)	Geloste hoeveelheden in de Noordzee (m ³)
1980-81	12.346.265	42.657.000
1981-82	12.687.877	51.962.500
1982-83	13.989.782	48.207.000
1983-84	9.919.884	35.287.500
1984-85	10.307.225	25.428.000
1985-86	12.922.230	28.220.000
1986-87	12.968.645	36.900.500
1987-88	13.519.658	32.847.500
1988-89	12.769.242	25.002.500
1989-90	12.671.452	25.741.100
1990-91	9.364.287	23.434.000
1991-92	16.802.584	23.654.400
1992-93	14.536.173	21.968.010
1993-94	13.963.136	21.271.800

Volgende tabel geeft een schatting over de verontreinigingssporen in de door België geloste baggerspecie in de Noordzee, afkomstig uit de zee en de havens. De cijfers vanaf 1989 omvatten ook de stortingen in de interne wateren (Westerschelde). In de cijfers van 1993 zijn geen lossingen van baggerspecie inbegrepen afkomstig uit de havens, waardoor overal < voor de cijfers staat.

Tabel 47: Schatting van verontreinigingssporen in door België geloste baggerspecie (bron: OSCOM, Annual Reports)

stoffen in ton	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Cd*	NI	NI	< 7,28	< 6- ,349	58,96	50,85 8	47,2	43,9	< 31,8
Hg*	6,256	8,515	< 7,959	< 6,09	28,949	7,991	7,3	6,9	< 6,67
Orga.-X*	0,835	NI	NI	NI	NI	NI	NI		
PCB's*		1,205	< 1,536	< 1,13 7	0,214	0,191	0,2	-	< 0,115
As**	NI	NI	< 64,2	< 52,6 8	389,1	296	281,6	263	< 207,3
Cr**	1.258,2	1.725,3	< 1.9- 39,5	< 1.43 9	910,6	845,3	779,2	729,3	< 523
Cu**	405,2	525,3	425,1	335,09	394,8	344,2	342,2	309,7	< 199,8
Ni**	297,16	373,3	400,5	297,6	535,3	585,6	472	420,5	< 319,9
Pb**	1.054,1	1.362,5	1.069,7	829,02	1092,5	987	963	872,1	< 642,5
Zn**	4.705,9	6.520,9	6.249,5	4.712, 7	2.687, 2	2.843	2.465	2.214	< 1.6- 62,3

NI = geen informatie

* Bijlage I-stoffen

** Bijlage II-stoffen

De cijfergegevens over de input van contaminanten in ton is sterk gerelateerd aan de hoeveelheid gebaggerde specie en moet met enige omzichtigheid worden geïnterpreteerd. Er moet rekening worden gehouden met de achtergrondconcentraties, waarvan de natuurlijke achtergrondconcentraties niet gekend zijn, de variabiliteit in de korrelfractie, een betere bemonstering en de gebruikte analysemethoden. Onder het Verdrag van Oslo zijn vooral de concentraties van de contaminanten in de gestorte specie van belang¹⁷⁸⁸.

Hoewel de baggerwerken in de Noordzee (vooral in de vaargeulen in zee) door de loutere verplaatsing van het zand en slib doorgaans geen echte verontreiniging kan genoemd worden in de betekenis van het in het milieu brengen van de aan dit milieu vreemde stoffen (uitgezonderd Cd, PCB's, Org.-X) of stoffen met aanzienlijke schadelijke effecten, hebben deze baggerwerken een impact op het ecosysteem van de kust en kunnen ze verontreini-

¹⁷⁸⁸ Zie daarover meer in detail: Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu - BMM en Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen- AWZ, o.c., 46-54 (1993); zie ook supra over "sporenverontreiniging" en "significante hoeveelheden".

gingsaccumulerende effecten veroorzaken¹⁷⁸⁹. Niettemin dient men rekening te houden met een additionele baggerslibinput van gemiddeld 6 miljoen ton/jaar in de Noordzee, afkomstig van de kusthavens (vnl. Blankenberge, Nieuwpoort en Oostende). Het storten van baggerspecie uit de kusthavens vormt een reële verontreinigingsinput in de Noordzee, doordat de baggerspecie in de havens doorgaans sterk verontreinigd is¹⁷⁹⁰. De baggerspecie uit de kusthavens wordt hoofdzakelijk dicht bij de kust in zee gestort (cf. *supra*), om de kostprijs van het transport van de baggerspecie te beperken.

Tabel 48: overzicht van de in de Noordzee gestorte baggerspecie afkomstig uit de Belgische kusthavens (Bron: OSCOM, *Annual Reports*).

	gestort baggerslib in ton
1985	8.024.371
1986	7.823.160
1987	2.632.916
1988	5.797.683
1989	5.633.019
1990	5.018.340
1991	13.073.178
1992	5.913.154
1993	6.291.212
1994	5.839.198

¹⁷⁸⁹ Zie daarover meer in detail: Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu - BMM en Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen- AWZ, *o.c.*, 60-76 (1993); zie ook Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu - (IHE-BMM) en Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen- AWZ, *Invloed van baggerspecie-oplossingen op het leefmilieu in de Zuidelijke Noordzee*, Proceedings studiedag 2 maart 1994.

¹⁷⁹⁰ Zie daarover meer in detail: Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu - BMM en Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen- AWZ, *o.c.*, 46-53 (1993); zie ook de jaarverslagen van OSCOM onder de rubriek "Dredged material dumped in ...".

Tabel 49: schatting over de verontreinigingssporen in de door België geloste baggerspecie in de Noordzee, afkomstig uit de havens (bron: OSCOM, *Annual Reports*).

stoffen in ton	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Cd*	NI	NI	< 3,560	<5- ,752	15,187	13,36 8	18,9	> 10
Hg*	2,306	2,465	0,999	2,39	2,159	1,873	3,119	> 1,5
Orga.- X*	0,033	NI	NI	NI	NI	NI	NI	-
PCB's*		0,030	NI	NI	0,079	0,69	0,091	-
As**	NI	NI	< 21,2	<52,6 8	77,8	69,2	102	> 51,4
Cr**	242,2	258	231,5	564	257,6	224,3	324,8	> 177,7
Cu**	200	531,3	10,9	147,61	172	149,6	187,7	> 116,7
Ni**	94,76	77	54,7	114,36	127,9	113,7	172,1	> 84,2
Pb**	532,2	617,3	153,2	348,6	402,8	351,3	435,7	> 271,3
Zn**	726,9	766,6	522,4	950	900,7	787,8	1.052, 8	> 608,9

NI = geen informatie

* Bijlage I-stoffen

** Bijlage II-stoffen

> bij de cijfers voor 1992, betekent dat de oorsprong van de baggerspecie gedeeltelijk afkomstig is uit de vaargeulen, waardoor de cijfers geen correct beeld geven over het aandeel van de contaminanten uit de baggerspecie van de havens. De cijfers zijn m.a.w een overschatting.

De Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen, Departement Leefmilieu en Infrastructuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, verleent de pachtovereenkomsten om te baggeren. Het Ministerie voor Volksgezondheid en Leefmilieu (BMM) adviseert en controleert de kwaliteit van de gestorte specie en onderzoekt de effecten van de stortingen op het marine ecosysteem in de Noordzee. Stortingen van baggerspecie in de Noordzee door België blijven min of meer constant en schommelen rond een gemiddelde van 20 miljoen kubieke meter/jaar (17 à 30 miljoen ton/jaar). De baggerprogramma's zijn in de meeste gevallen een economische noodwendigheid en noodzakelijk om de maritieme veiligheid van de scheepvaart naar en van de Belgische havens te verzekeren. Daarnaast is het onmogelijk om alle gebaggerde specie op het land te bergen, gezien de enorme jaarlijkse hoeveelheden en het ruimtelijk plaatsgebrek in Vlaanderen. Om aan deze problematiek tegemoet te komen, worden verschillende opties overwogen die zich nog in het experimentele stadium bevinden¹⁷⁹¹.

¹⁷⁹¹ Zie bv. DE BRABANDERE, J., 'Instrumenten en methodes voor de evaluatie en de beperking van de milieuimpact van baggerwerken en de sanering van sedimenten', in Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu - (IHE-BMM) en Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen- AWZ, *Invloed van baggerspecie-oplossingen op het leefmilieu in de Zuidelijke Noordzee*, Proceedings studiedag 2 maart 1994.

Het is echter belangrijker en op lange termijn kostenbesparend om de verontreiniging van baggerspecie te voorkomen door de kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren en de lozingen van schadelijke stoffen aan de bron te beperken. De Staatssecretaris voor Leefmilieu heeft zich met dat doel verbonden om tussentijdse maatregelen te nemen, nl. het *"voortzetten van de actie ter verbetering van de kwaliteit van de baggerspecie gestort in de Noordzee, bijvoorbeeld door het terugbrengen van de toevoer van toxische, moeilijk afbreekbare of bioaccumulerende stoffen in rivieren en estuaria, en ervoor zorgen dat, met onmiddellijke ingang, Regeringen de Richtlijnen inzake baggerspecie die in het kader van de OSCOM zijn vastgelegd om storting van verontreinigde specie te voorkomen, strikt te hanteren"* (XVI, 22 (b), Verklaring van Londen)¹⁷⁹². De OSCOM- Richtlijnen betreffende het storten van baggerspecie in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (o.m. de Noordzee) worden door België opgevolgd op basis van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 1990 tussen de Belgische Staat en het Vlaamse Gewest ter vrijwaring van de Noordzee van nadelige milieueffecten ingevolge baggerspecie-oplossingen in de wateren die vallen onder de toepassing van de Conventie van Oslo¹⁷⁹³.

¹⁷⁹² Zie ook §§ 19-22, Derde Noordzeeverklaring (Den Haag 1990).

¹⁷⁹³ B.S., 22 augustus 1990.

II. Verontreiniging afkomstig van offshore-installaties en offshore-pijpleidingen

1. Juridisch regime voor het oprichten van offshore-installaties en -pijpleidingen

1.1. Offshore-installaties en -pijpleidingen in de territoriale zee

In de territoriale zee beschikt de kuststaat over de volle soevereiniteit en bijgevolg over de exclusieve bevoegdheid om tot de exploratie en exploitatie van de bodem en de ondergrond over te gaan. Deze volle soevereiniteit van de kuststaat wordt slechts beperkt door twee principes: 1. het algemeen aanvaard beginsel van internationaal recht dat een staat de verplichting heeft zijn territorium (waaronder de territoriale zee) niet te gebruiken op een wijze die de rechten van een andere staat kan aantasten¹⁷⁹⁴; en 2. het recht van onschuldige doorvaart ten gunste van de schepen van alle andere staten. M.a.w. een staat die een constructie opricht of daartoe de toestemming verleent, dient te onderzoeken of die constructie geen schadelijke effecten kan veroorzaken aan buurstaten. De kuststaat mag ook de onschuldige doorvaart niet belemmeren en dient voldoende bekendheid te geven aan alle hem bekende gevaren voor de scheepvaart (art. 15 VTZ, art. 24 Zeerechtverdrag). In welke mate een kuststaat bij de oprichting van een offshore-installatie in zijn territoriale zee de mogelijke nadelige gevolgen dient in te schatten die deze installatie door haar aanwezigheid of haar werking zou kunnen veroorzaken aan andere staten, in het bijzonder de buurstaten, is onduidelijk. In dit verband had België tijdens de voorbereidingen van het Zeerechtverdrag een interessant voorstel gelanceerd dat uiteindelijk niet werd aangenomen. Het voorstel kwam erop neer dat alvorens aan de constructie van een kunstmatig eiland of installatie te beginnen, de kuststaat de plannen zou publiek maken en rekening houden met de commentaren daarop door andere staten. In het geval een staat meent schade te kunnen ondervinden en niet akkoord gaat met die plannen, kan deze zich tot de IMO richten die, hoewel het plaatsen van de constructie niet kan verbieden toch veranderingen en aanpassingen kan voorstellen die essentieel worden aanzien om de rechtmatige belangen van andere staten te verzekeren¹⁷⁹⁵. Dit voorstel werd echter als een te grote beperking op het soevereiniteitsrecht van de kuststaat over zijn territoriale zee aanzien en verworpen.

In 1991 werd door de leden van de Economische Commissie voor Europa bij de Verenigde Naties, het ESPOO-Verdrag goedgekeurd waarbij een milieueffectenbeoordeling voor bepaalde activiteiten met een grensoverschrijdende invloed wordt verplicht gesteld¹⁷⁹⁶. Dit Verdrag is in tegenstelling tot de milieueffectenbeoordeling voorzien in Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschap¹⁷⁹⁷ wel van toepassing bij de offshore-ontginning van koolwaterstoffen (Bijlage I, 15, ESPOO-Verdrag), in de mate dat die activiteit een grensoverschrijdende invloed kan hebben op het leefmilieu in de gebieden onder de rechtsmacht van

¹⁷⁹⁴ Cf. Corfu Channel Case, I.C.J. Reports, 1949, 22; zie *supra*.

¹⁷⁹⁵ Working Paper Concerning Artificial Islands and Installations, submitted to the UN Sea Bed Committee by Belgium, UN Doc.A/AC.138/91, 11 July 1973.

¹⁷⁹⁶ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Espoo, 25 February 1991, in 30 ILM 800 (1991).

¹⁷⁹⁷ Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985, P.B.L. nr. 175/40 van 5 juli 1985.

de andere verdragspartijen (art. 1 (vii) en (viii)). Het ESPOO-Verdrag verplicht de partijen een milieueffectenbeoordeling¹⁷⁹⁸ te maken voorafgaand aan de beslissing tot het overgaan van een activiteit opgesomd in Bijlage I. Hieronder valt ook de productie van koolwaterstoffen op zee in een gebied geheel of gedeeltelijk onder de rechtsmacht van een verdragspartij en met mogelijke grensoverschrijdende en aanzienlijke nadelige invloeden¹⁷⁹⁹ voor een gebied onder de rechtsmacht van een andere verdragspartij (art. 2 (3)). De voorgestelde activiteit moet worden gemeld aan de andere partijen die hierdoor aanzienlijk nadelige invloeden kunnen ondervinden, volgens de procedure vervat in artikel 3 (art. 2 (4)). Die staten kunnen hun wil te kennen geven om te participeren in de milieueffectenbeoordeling. Doen ze dit niet, dan kunnen ze de verdere toepassing van het Verdrag niet inroepen en verliezen de mogelijkheid om commentaren te leveren op de voorgestelde activiteit en het verplicht overleg (artt. 2 (6) en 4). Indien een verdragspartij die voorgestelde activiteit niet meldt, kan iedere partij die meent daardoor te zullen worden getroffen, de andere partij om informatie verzoeken om uit te maken of er een mogelijke nadelige grensoverschrijdende invloed kan zijn. Komen de partijen hierover tot geen vergelijk, dan kunnen ze zich wenden tot een ad hoc onderzoekscommissie die uitsluitsel kan geven over de vraag of de voorgestelde activiteit een aanzienlijk grensoverschrijdend invloed kan hebben (art. 3 (7) en Bijlage IV). Na het aldus volledige dossier over de milieu-effectenbeoordeling, zal overleg worden gepleegd met de betrokken getroffen verdragspartijen over de potentiële grensoverschrijdende invloed van de voorgestelde activiteit en de mogelijkheid om die gevolgen te verminderen of uit te sluiten (art. 5). Het Verdrag voorziet echter in geen collectieve toezichtsmogelijkheid door een permanente organisatie, maar regelt eerder de onderlinge bilaterale of multilaterale samenwerkingsverplichtingen tussen de verdragspartijen, waarbij de tussenkomst in de milieueffectenbeoordeling en het verplicht overleg de voornaamste kenmerken zijn om de unilaterale beslissingsmacht van de kuststaat te beperken.

1.2. Offshore-installaties op het continentaal plateau en in de exclusieve economische zone

Op het continentaal plateau beschikt de kuststaat over inherente, exclusieve, soevereine rechten voor de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen ervan, m.a.w. alle noodzakelijke specifieke rechten voor en verbonden aan de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen op de zeebodem en de ondergrond. Die exploratie of exploitatie mag geen aanleiding geven tot een niet te rechtvaardigen inmenging met de scheepvaart, de visserij of het behoud van de levende rijkdommen op zee en het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek waarvan de resultaten zullen worden gepubliceerd (art. 5 (1)). De installaties mogen niet worden opgericht en de veiligheidszones daarrond niet ingesteld indien ze een

¹⁷⁹⁸ Waarvan de minimuminhoud wordt gespecificeerd in Bijlage II, ESPOO-Verdrag.

¹⁷⁹⁹ Het Verdrag geeft geen omschrijving van "grensoverschrijdende en aanzienlijke nadelige invloed". Wat onder aanzienlijke invloed wordt begrepen, moet door de partijen zelf worden uitgemaakt. Een grensoverschrijdende invloed is: "any impact, not exclusively of a global nature, within an area under the jurisdiction of a Party by a proposed activity the physical origin which is situated wholly or in part within the area under the jurisdiction of another party" (art. 1 (viii)). Als een invloed wordt gekwalificeerd: "any effect caused by a proposed activity on the environment including human health and safety, flora, fauna, soil, air, water, climate, landscape and historical monuments or other physical structures or the interaction among these factors; it also includes effects on cultural heritage or socio-economic conditions resulting from alterations of these factors" (art. 1 (vii)).

belemmering veroorzaken bij het gebruik van de erkende scheepvaartroutes noodzakelijk voor de internationale scheepvaart (art. 5 (6), VCP; artt. 80 en 60 (7), Zeerechtverdrag). De aard van de rechten van de kuststaat bij de oprichting van de installaties zijn in globa dezelfde in het VCP (art. 2), als in het Zeerechtverdrag (Art. 77)¹⁸⁰⁰. Onder het continentaal plateau regime uit het VCP mogen evenwel slechts die installaties worden opgericht die nodig zijn voor de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen, in de betekenis van minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebodem en de ondergrond, alsmede levende rijkdommen die tot de sedentaire soorten behoren¹⁸⁰¹. Onder het regime van de exclusieve economische zone en het continentaal plateau in het Zeerechtverdrag mogen op de zeebodem installaties worden opgericht voor andere doeleinden. Zo verwijst het Zeerechtverdrag in art. 60 (1) expliciet naar kunstmatige eilanden en installaties en inrichtingen voor doeleinden bepaald in art. 56, m.n. de exploratie, exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen, zowel levende en niet-levende, en andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie, zoals de opwekking van energie en voor andere niet gespecificeerde economische doeleinden (art. 56 (1)(a)).

1.3. Pijpleidingen op het continentaal plateau en in de exclusieve economische zone

Op het continentaal plateau en in de exclusieve economische zone (art. 56 (3), Zeerechtverdrag) van een kuststaat beschikken alle staten over het recht om onderzeese kabels en pijpleidingen aan te leggen (art. 4, VCP; artt. 58 (1) en 79 (1), Zeerechtverdrag). De kuststaat mag het leggen en onderhouden van pijpleidingen niet verhinderen, tenzij wegens: 1/ redelijke maatregelen die worden genomen om de eigen exploratie van het continentaal plateau en de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen mogelijk te maken (art. 4, VCP); en 2/ wegens het voorkomen, verminderen en bestrijden van verontreiniging door pijpleidingen (art. 79 (2), Zeerechtverdrag). Het Zeerechtverdrag introduceert bijgevolg een bijkomend recht voor de kuststaat om het leggen van pijpleidingen afhankelijk te maken van de voorwaarden om mariene verontreiniging te voorkomen of te beperken.

In tegenstelling tot kunstmatige eilanden, offshore-installaties en -inrichtingen onder de rechtsmacht van de kuststaat, is het Zeerechtverdrag ten aanzien van pijpleidingen minder duidelijk over de specifieke verplichting van een kuststaat om bij pijpleidingen "*in transit*" of lateraal langs de kustlijn buiten de territoriale zee, wetgeving aan te nemen ter bescherming van het mariene milieu. Artikel 208, Zeerechtverdrag legt de kuststaat wel de verplichting ("*shall*") op om wetten en voorschriften aan te nemen ter voorkoming vermindering en bestrijding van verontreiniging die het gevolg is van onder zijn "*rechtsmacht vallende werkzaamheden op de zeebodem*" en door kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen onder zijn rechtsmacht ingevolge de artikelen 60 en 80. De categorie werkzaamheden op de zeebodem onder de rechtsmacht van de kuststaat worden echter beperkt door artikel 79 (4), Zeerechtverdrag, zijnde de pijpleidingen die de territoriale zee of het grondgebied van de kuststaat

¹⁸⁰⁰ Cf. art. 56 (3), Zeerechtverdrag, waaruit blijkt dat de rechten van de kuststaat met betrekking tot de zeebodem en ondergrond van de exclusieve economische zone moeten worden uitgeoefend overeenkomstig Deel VI van het Zeerechtverdrag betreffende het continentaal plateau.

¹⁸⁰¹ Deze sedentaire soorten zijn organismen die ten tijde dat ze geoogst kunnen worden, zich hetzij onbeweeglijk op of onder de zeebodem bevinden of zich niet kunnen verplaatsen dan in voortdurend contact met de zeebodem of de ondergrond (art. 2 (4), VCP; art. 77 (4), Zeerechtverdrag)

binnenkomen of pijpleidingen aangelegd of gebruikt voor de exploratie en exploitatie van het eigen continentaal plateau of de werkzaamheden van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen die zich onder de rechtsmacht van de kuststaat bevinden. Voor deze voornoemde categorieën van pijpleidingen hebben alle staten de verplichting maatregelen te nemen om mariene verontreiniging te voorkomen, te beperken en te bestrijden, die niet minder doeltreffend mogen zijn dan de internationale regels, normen, aanbevolen praktijken en procedures, die bij voorkeur regionaal of mondiaal moeten zijn en worden vastgesteld via bevoegde organisaties of een diplomatieke conferentie (art. 208 (2-5), Zeerechtverdrag). Ten aanzien van pijpleidingen "in transit" kan de kuststaat in navolging op art. 79 (2), Zeerechtverdrag redelijke maatregelen nemen ter bescherming van zijn eigen exploitatie op het continentaal plateau en het voorkomen van verontreiniging door transitpijpleidingen. Overleg tussen de kuststaat en diegene die de pijpleiding aanlegt, lijkt ons daartoe het aangewezen middel¹⁸⁰². Unilaterale maatregelen van de kuststaat bij pijpleidingen in transit op zijn continentaal plateau zijn echter beperkt tot onderwerpen van het tracé van de pijpleiding aan de toestemming van de kuststaat (art. 79 (3), Zeerechtverdrag), zonder het aanleggen op zich van de pijpleiding te verhinderen.

In de overeenkomst tussen België en Noorwegen inzake de "Zeepipe", wordt door België uitdrukkelijk de goedkeuring gegeven voor de aanleg van de gaspijpleiding vanuit het Noorse continentaal plateau naar Belgisch grondgebied (Zeebrugge) (art. 1)¹⁸⁰³. Deze pijpleiding is geen transitpijpleiding, zodat ze op het Belgisch continentaal plateau en in de territoriale zee onder de Belgische wetgeving valt (vergunningstelsel) en de pijpleiding in deze mariene zones onder de gelijktijdige bevoegdheid van de Noorse en Belgische rechtbanken valt (art. 2 en briefwisseling). De veiligheidsnormen worden door beide regeringen opgesteld (art. 4) en aan de Noorse regering wordt het recht toegekend de pijpleiding en de meetapparatuur te inspecteren, en desnoods verbeteringen aan te brengen, volgens een overeengekomen procedure (art. 5). Bij het in onbruik geraken van de pijpleiding is er tussen beide regeringen een overlegverplichting (art. 6).

2. Juridisch regime voor het verwijderen van offshore-installaties en -pijpleidingen

2.1. In de territoriale zee

Het al dan niet verwijderen, geheel of gedeeltelijk, van bestaande installaties in de territoriale zee is een beslissing die de kuststaat volledig soeverein kan nemen, mits inachtneming van het principe van de onschuldige doorvaart en het beginsel dat hierbij geen schade mag worden toegebracht aan de andere staten (cf. *supra*). Een algemene verwijderingsverplichting is er in het Verdrag over de territoriale zee en het Zeerechtverdrag niet.

¹⁸⁰² Cf *supra* over overleg.

¹⁸⁰³ Wet van 19 september 1991 houdende goedkeuring van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Koninkrijk Noorwegen inzake het vervoer per pijpleiding van gas van het Noorse Continentaal Plat en uit andere gebieden naar het Koninkrijk België, en van de wisseling van brieven inzake de uitlegging van artikel 2, § 2 van deze Overeenkomst, ondertekend te Oslo op 14 april 1988, B.S., 19 september 1991.

2.2. Op het continentaal plateau en in de exclusieve economische zone

De verwijdering van offshore-installaties wordt geregeld door art. 5 (5) VCP. Dit artikel stelt zeer duidelijk dat verlaten of in onbruik geraakte installaties volledig moeten worden verwijderd¹⁸⁰⁴, en reflecteert impliciet de noodzaak om de rechten van de kuststaat over het continentaal plateau te beschouwen als een tijdelijke uitzondering op de vrijheid van de volle zee en dit ter voorkoming van een niet te rechtvaardigen inmenging met de andere rechtmatige gebruikers van de zee, zoals: de scheepvaart, de visserij en het behoud van de biologische rijkdommen van de zee en het fundamenteel oceanografisch onderzoek of ander wetenschappelijk onderzoek verricht met de bedoeling om de resultaten te publiceren (art. 5 (1) VCP)¹⁸⁰⁵. Ten aanzien van art. 5 (1) heeft Frankrijk een verklaring afgelegd ter verdediging van de visserijbelangen. Volgens Frankrijk moet de niet te rechtvaardigen inmenging worden beoordeeld door de bevoegde visserijcommissie en geeft iedere beperking van de legitieme visserijrechten ten voordele van de offshore-exploitatie, aanleiding tot compensaties voor de vissers¹⁸⁰⁶. Noorwegen en Groot-Brittannië hebben hun reserves geuit ten aanzien van de Franse Verklaring, door ze respectievelijk geheel en gedeeltelijk te betwisten¹⁸⁰⁷. Hoewel art. 5 (1) betrekking heeft op de exploratie en exploitatie van het continentaal plateau, mogen ook de in onbruik geraakte installaties ons inziens geen niet te rechtvaardigen inmenging veroorzaken ten opzichte van het aan andere staten toekomend rechtmatige gebruik van de zee¹⁸⁰⁸.

¹⁸⁰⁴ "... Any installations which are abandoned or disused must be entirely removed" (art. 5.5., VCP).

¹⁸⁰⁵ Art. 5 (1): "The exploration of the continental shelf and the exploitation of its natural resources must not result in any unjustifiable interference with navigation, fishing or the conservation of the living resources of the sea, nor result in any interference with fundamental oceanographic or other scientific research carried out with the intention of open publication".

¹⁸⁰⁶ Cf. Franse verklaring: "... Article V (paragraph 1). The Government of the French Republic accepts the provisions of Article V, para. 1 with the following reservations: (a) An essential element which should serve as the basis for appreciating any "interference" with the conservation of the living resources of the sea, resulting from the exploitation of the continental shelf, particularly in breeding areas for maintenance of stocks, shall be the technical report of the international scientific bodies responsible for the conservation of the living resources of the sea in the areas specified respectively in article I of the Convention for the Northwest Atlantic Fisheries of 24 January 1959; (b) Any restriction on the exercise of acquired fishing rights in waters above the continental shelf shall give rise to a right to compensation; (c) It must be possible to establish by means of arbitration, if the matter is contested, whether the exploration of the continental shelf and the exploitation of its natural resources result in an interference with the other activities protected by Article V, paragraph 1, which is "unjustifiable".

¹⁸⁰⁷ Noorse verklaring: "In depositing their instrument of accession regarding the said Convention, the Government of Norway declare that they do not find acceptable the reservations made by the Government of the French Republic to article V, para. 1 and to article VI, paras 1. and 2.". De Britse verklaring: "The Government of the U.K. take note of the declaration made by the Government of the French Republic and reserve their position concerning it. ... Article V (paragraph 1). Reservation (a) does not call for any observation on the part of the U.K.. The Government of the U.K. are unable to accept reservation (b). The Government of the U.K. are prepared to accept reservation (c) on the understanding that it is not intended to derogate from the rights and obligations of parties to the Optional Protocol of Signature concerning the Compulsory Settlement of Disputes".

¹⁸⁰⁸ Zie ook BROWN, E.D., 'The Significance of a Possible EC EEZ for the Law Relating to Artificial Islands, Installations and Structures, and to Cables and Pipelines, in the Exclusive Economic Zone', 23 *ODIL* (117-118) 1992.

In het Zeerechtverdrag van 1982 zijn de bepalingen van art. 60 betreffende kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen in de exclusieve economische zone mutatis mutandis van toepassing op de kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen op het continentaal plateau (art. 80). Luidens art. 60 (3)¹⁸⁰⁹: "... *Installaties of inrichtingen die worden verlaten of die niet meer worden gebruikt, dienen te worden verwijderd ter verzekering van de veiligheid van de scheepvaart, zulks met inachtneming van algemeen aanvaarde internationale normen hiertoe vastgesteld door de bevoegde internationale organisatie. Bij deze verwijdering dient naar behoren rekening te worden gehouden met de visserij, de bescherming van het mariene milieu en de rechten en plichten van andere staten. Er dient passende bekendheid te worden gegeven aan de diepte, positie en afmetingen van alle installaties of inrichtingen die niet geheel zijn verwijderd*"¹⁸¹⁰.

De bepalingen uit het Zeerechtverdrag zijn minder stringent dan de bepalingen uit het VCP. In het VCP moeten alle installaties die verlaten worden of in onbruik zijn in **alle** gevallen **volledig** worden verwijderd¹⁸¹¹. Volgens het Zeerechtverdrag moeten de installaties en inrichtingen die de veiligheid van de scheepvaart in gevaar brengen, worden verwijderd rekening houdende met de door de bevoegde organisatie aanvaarde internationale normen. Uit de laatste zin van art. 60 (3) blijkt dat die installaties niet volledig moeten worden verwijderd. In dat geval moeten wel de diepte, de positie en de afmetingen van de niet-verwijderde installaties worden bekendgemaakt. Het dieptecriterium wordt in het Zeerechtverdrag niet gespecificeerd, waardoor enerzijds deze bepaling aanleiding kan geven tot een verschillende statenpraktijk, maar anderzijds een zekere flexibiliteit garandeert afhankelijk van de opgedane ervaringen en de plaats waar de installaties zich bevinden¹⁸¹². Het Zeerechtverdrag draagt hier aan de bevoegde internationale organisatie (IMO ?) een universele normerende bevoegdheid op. Uit de redactie van art. 60 (3) blijkt een duidelijk onderscheid tussen de verplichting ("*shall be*") tot verwijdering van de installaties ten behoeve van de veiligheid van de scheepvaart, en het verwijderen van de installaties rekening houdende ("*due regard*") met de visserij, de bescherming van het leefmilieu en de rechten en plichten van andere staten. De veiligheid van de scheepvaart primeert en is determinerend voor de mate waarin die offshore-installaties moeten worden verwijderd, terwijl in de andere gevallen de kuststaat vrij kan bepalen wanneer de verwijdering voldoende rekening houdt met overige opgesomde belangen, tenzij andere verdragsrechtelijke regelingen buiten het Zeerechtverdrag meer precies en bindende ver-

¹⁸⁰⁹ Art. 60.3: "... *Any installations or structures which are abandoned or disused shall be removed to ensure safety of navigation, taking into account any generally accepted international standards established in this regard by the competent international organization. Such removal shall also have due regard to fishing, the protection of the marine environment and the rights and duties of other States. Appropriate publicity shall be given to the depth, position and dimensions of any installations or structures not entirely removed*".

¹⁸¹⁰ Zie voor de totstandkoming van het artikel en de positie van verschillende partijen: REGLAT-BOIREAU, A., 'La désaffectation des installations en mer', 28 AFDI 873 (1982).

¹⁸¹¹ Deze bepaling werd in het VCP opgenomen onder impuls van Groot-Brittannië: REGLAT-BOIREAU, A., L.c., 873-874 (1982).

¹⁸¹² Zie daaromtrent de discussie binnen de Maritime Safety Committee van de IMO bij: Mc DADE, P.V., 'The Removal of Offshore Installations and Conflicting Treaty Obligations as a Result of the Emergence of the New Law of the Sea: A Case Study', 24 San Diego Law Review 676-677 (1987); KASOULIDES, G.C., 'Removal of Offshore Platforms and the Development of International Standards', 13 MP, 252-254 (1989).

plichtingen instellen¹⁸¹³. Dit is het geval met het nieuwe Verdrag van Helsinki (1992) waarin wordt voorzien dat alle verlaten of in onbruik geraakte offshore- eenheden en de wrakken ervan als gevolg van een accident (bv. "blow-out"), "volledig" moeten worden verwijderd en aan land worden gebracht onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar (Voorschrift 8, Bijlage VI). Ook andere organisaties dan de IMO, waaronder regionale organisaties, kunnen voor andere doeleinden dan de veiligheid van de scheepvaart (bv. bescherming mariene milieu) gedetailleerde regelgeving uitwerken ten aanzien van het verwijderen van offshore-installaties, voor zover die regelgeving binnen hun bevoegdheidsdomein valt.

2.3. De verplichting om het mariene milieu te beschermen en te behouden

Volgens het Zeerechtverdrag hebben staten de algemene plicht om het mariene milieu te beschermen en te behouden (art. 192), hetgeen impliceert dat staten niet alleen het recht hebben om hun natuurlijke rijkdommen te exploiteren met inachtneming van voornoemde algemene verplichting (art. 193), maar ook maatregelen moeten nemen om de verontreiniging van het mariene milieu te voorkomen, te verminderen en te bestrijden bij de onder hun rechtsmacht of onder hun toezicht staande werkzaamheden, waaronder kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen (artt. 194 (1),(2),(3)(c)(d) en 208). Deze verplichtingen blijven ons inziens ook gelden na de beëindiging van de werkzaamheden op de zeebodem en de ondergrond. Artikel 208 (1), Zeerechtverdrag vereist dat kuststaten wetten en voorschriften aannemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu veroorzaakt door de onder hun rechtsmacht vallende werkzaamheden op de zeebodem en door kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen onder hun rechtsmacht ingevolge artikel 80. Deze maatregelen mogen niet minder doeltreffend zijn dan de internationale regels, normen en aanbevolen praktijken en procedures (art. 208 (3)), waaraan de staten vooral door middel van de bevoegde internationale organisaties samenwerken om die regels, normen, aanbevolen praktijken en procedures vast te leggen (art. 208 (5)). Artikel 208 bevat een minimum-regelgeving en belet de kuststaat niet om strengere regelgeving te hanteren voor de onder zijn rechtsmacht vallende exploitatie van het continentaal plateau, waaronder een volledige verwijderingsplicht voor in onbruik geraakte offshore-installaties.

2.4. De verwijderingsplicht in de nationale wetgeving van de Noordzeelands

De nationale wetgevingen van de Noordzeelands die het Verdrag over het continentaal plateau ten uitvoer leggen, verwijzen doorgaans naar de verwijderingsplicht voor de uitbater van de installatie ten behoeve van de veiligheid van de scheepvaart en de visserij. Meestal is niet duidelijk of het een onvoorwaardelijke gehele of gedeeltelijke verwijdering betreft en wordt aan de minister bevoegd voor het verstrekken van een exploitatievergunning een zekere beoordelingsmarge overgelaten. Hoewel in België aan geen offshore-ontginning wordt gedaan, met uitsluiting van zand- en grindontginning, voorziet art. 8 van het K.B. van 16 mei 1977¹⁸¹⁴,

¹⁸¹³ BROWN, E.D., *o.c.*, 381.

¹⁸¹⁴ K.B. van 16 mei 1977 houdende maatregelen tot bescherming van de scheepvaart, de zeevisserij, het milieu en andere wezenlijke belangen bij exploratie en exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond in de territoriale zee en op het continentaal plat, *B.S.*, 21 juli 1977.

ter uitvoering van de Belgisch Wet van 13 juni 1969 betreffende het continentaal plateau¹⁸¹⁵, dat op vraag van de bevoegde ministers bij de stopzetting van de activiteiten de concessionaris gehouden is om op eigen kosten en risico de installaties te verwijderen. Of het hier een gehele of gedeeltelijke verwijdering betreft, wordt niet gespecificeerd en zal bijgevolg van de beslissing van de bevoegde minister afhangen. Dit is ook het geval in de Britse¹⁸¹⁶ en Noorse wetgeving¹⁸¹⁷, die later is geamendeerd om slechts de gedeeltelijke verwijdering van offshore-installaties expliciet mogelijk te maken¹⁸¹⁸. Denemarken en Zweden hebben in hun nationale wetgeving nog geen regelgeving die expliciet de verwijdering van verlaten offshore-installaties vereist, maar hun wetgeving laat wel toe om dergelijke regelgeving uit te vaardigen¹⁸¹⁹. De wetgeving in Frankrijk¹⁸²⁰ en Duitsland¹⁸²¹ voorziet wel in de noodzaak tot de volledige verwijdering.

¹⁸¹⁵ B.S., 8 oktober 1969.

¹⁸¹⁶ Zie voor het Britse vergunningsstelsel de basiswetgeving in The Petroleum (Production) Regulations 1976, as amended by Petroleum (Production) (Amendment) Regulations 1978 and 1980: HENDERSON, H. (ed.), Oil and Gas Law. The North Sea Exploitation, Dobbs Ferry, Oceana, 1982, 3.1703. Volgens Henderson: "It should be noted that the above requirements (bedoeld wordt Schedule 5, Clause 17 (1) en (2), Schedule 7, Clause 7 (1) en (2) van The Petroleum Regulations) do not include that an abandoned installation or device be entirely removed though this is required by Sec. 5 (5) of the Continental Shelf Convention. This could be required under the powers given in the Coast Protection Act (as extended by the Continental Shelf Act), but these have not been exercised for this purpose and there is no legal obligation so to do". Aan de vergunningsverkrijgers onder de Petroleum Regulations wordt geen verplichting opgelegd om de installatie volledig te verwijderen, wel moet de vergunningsverkrijger van de bevoegde Minister de toestemming krijgen om de put (bron) te verlaten.

¹⁸¹⁷ Noorwegen heeft in eerste instantie net als België het VCP niet ondertekend en zijn eigen wet daaromtrent afgekondigd (Act of 21 June 1963 Relating to Exploration and Exploitation of Submarine Natural Resources). Zie ter uitvoering van deze Wet de "Regulations Relating to the Safe Practice etc. in Exploration for and Exploitation of Petroleum Resources of the Sea-Bed and its Subsoil (Royal Decree of 25 August 1967) in Chapter V. "Abandonment of Wells", Sect. 65: "When a well is abandoned, casings and cementing in the well must not be removed or destroyed except as provided in Section 67 without the written consent of the Ministry"; Sect. 67: "When a well is abandoned, parts of casing and other installations protruding from the sea-bed must - except as provided in Section 64-66 - be removed to such a depth that no obstruction remains which may cause danger or impediment to fishing or shipping. Before final abandonment of the well, the licensee must make sure that on the sea-bed and on the surface of or in the vicinity of the well-head no obstructions remains which result from his activity and which may cause damage or impediment to fishing, shipping or other activities". Voormeld Besluit werd vervangen door het Koninklijk Besluit van 3 oktober 1975 (Royal Decree Relating to Safe Practice Etc. in Exploration and Drilling for Submarine Petroleum Resources). In Hoofdstuk VI van dit Besluit werd het verlaten van de boorputten geregeld door Section 66, dat verwijst naar de Drilling Regulations van 29 augustus 1975, waarvan de reglementering werd opgenomen in Hoofdstuk V. De voorzieningen betreffende het verlaten van de boorputten komen overeen met de Britse bepalingen daaromtrent, die enkel inhouden dat de vergunningsverkrijger de toestemming nodig heeft van de bevoegde Minister om de boorput achter te laten.

¹⁸¹⁸ Cf. de Britse Petroleum Act 1987, Part I, section 1 (1)(4): "An abandonment programme (c) if it proposes that an installation or pipe-line be left in position or not wholly removed, shall include provision as to any continuing maintenance that may be necessary". Tekst in BATES, J.H. en BENSON, Ch., Marine Environment Law, London, Lloyd's of London Press, 1993, 7-549; Zie ook KASOULIDES, G., L.c., 252 en voetnoot 28 (1989); BROWN, E.D., L.c., 134-135 (1992); GAVOUNELI, M., Pollution from Offshore Installations, London, Graham & Trotman, 1995, 24.

¹⁸¹⁹ Mc DADE, P.V., L.c., 654, noot 42 (1987).

¹⁸²⁰ Loi no. 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles: "Art. 14. - Le propriétaire ou l'exploitant sont tenus d'enlever complètement les installations ou dispositifs qui ont cessé d'être utilisés. S'il y a lieu, ils sont mis en demeure de respecter cette

dering van de installaties na de stopzetting van de offshore- activiteiten. De Nederlandse wetgeving voorziet in de noodzaak tot een gehele verwijdering, indien de installaties een gevaar kunnen opleveren voor de veiligheid van de scheepvaart of de visserij¹⁸²².

2.5. De verwijderingsplicht volgens de bevoegde internationale organisatie (IMO): de "soft law" benadering

Het Zeerechtverdrag verleent aan de bevoegde internationale organisatie de bevoegdheid om internationaal aanvaarde normen uit te werken inzake de verwijderingsplicht van offshore-installaties (art. 60 (3)). De IMO wordt algemeen beschouwd als de bevoegde organisatie die internationale normen kan vaststellen ten aanzien van de veiligheid van de scheepvaart¹⁸²³. Aangaande de bescherming van de visserij en van het mariene milieu is in art. 60 (3) van het Verdrag geen sprake over andere organisaties die hiervoor bevoegd zijn. In ieder geval moet volgens het Zeerechtverdrag rekening worden gehouden met de belangen van de visserij, de bescherming van het mariene milieu en de rechten en plichten van de andere staten¹⁸²⁴, waardoor andere organisaties op grond van de in hun oprichtingsverdrag vervatte bevoegdheden meer bijzondere of regionale normen kunnen uitvaardigen. De Commissie van Oslo legde dan ook de problematiek van het verwijderen van offshore-installaties voor aan de negende Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen¹⁸²⁵ en aan het Maritieme Veiligheidscomité van de IMO¹⁸²⁶. Uit de discussies in het Maritieme Veiligheidscomité, meer bepaald het Subcomité voor de veiligheid van de scheepvaart, kwamen twee stellingen naar voor¹⁸²⁷. Enerzijds was er de Britse stelling, gevolgd door die landen met offshore-belangen (Noorwegen, V.S., Mexico, Brazilië, Trinidad en Tobago) waardoor de IMO enkel normen kan aannemen met het oog op de veiligheid van de scheepvaart, terwijl de andere belangen zoals

obligation et des délais leur sont impartis pour le commencement et l'achèvement des travaux. S'ils refusent ou négligent d'exécuter ces travaux, il peut y être procédé d'office à leurs frais et risques. Dans ce cas, le propriétaire ou l'exploitant peuvent être déchés de leurs droits sur les installations et dispositifs".

¹⁸²¹ De Duitse Federale Mijnwetgeving van 13 augustus 1980 voorziet in de totale verwijdering van offshore-installaties in de territoriale zee en op het continentaal plateau: cf. NAV 33/15, § 7.3.

¹⁸²² Art. 68.1. van het Besluit van 13 maart 1967 (Mijnreglement continentaal plat), zoals gewijzigd bij besluiten van 28 maart 1968, 28 juni 1971, 13 februari 1976 en 24 januari 1983, ter uitvoering van art. 26 van de Mijnwet continentaal plat van 23 september 1965, gewijzigd bij wet van 3 mei 1971 en 23 juni 1976: "Een niet meer in gebruik zijnde mijnbouwinstallatie moet geheel worden verwijderd, zomede het bij het plaatsen of verwijderen dan wel als gevolg van het gebruik daarvan ter plaatse of in de naaste omgeving van de installatie op de zeebodem terechtgekomen schroot of ander materiaal, voor zover de aanwezigheid hiervan gevaar voor de veiligheid van de scheepvaart of de visserij kan opleveren.".

¹⁸²³ Cf. IMO LEG/MISC/1, 1986, 46-47; OSCOM, Tenth Annual Report, 15, § 70.

¹⁸²⁴ Zie de voorgeschiedenis van art. 60 (3): REGLAT-BOIREAU, A., L.c., 873-881 (1982).

¹⁸²⁵ LDC 9/9/2, § 6-10, 16 August 1985.

¹⁸²⁶ MSC 52/26/5, 22 november 1985: "Removal of redundant offshore oil and gas platforms", Submitted by the Oslo Commission.

¹⁸²⁷ Cf. NAV 33/15 "Report to the Maritime Safety Committee", 28 January 1987.

de visserij en de verontreiniging wel door de IMO in overweging kunnen worden genomen, maar in hoofdzaak tot de bevoegdheid van de kuststaten behoort. Andere landen met marginale belangen in de offshore-industrie (Duitsland, Frankrijk en Zweden), of met meer belangen in de visserij (Polen en de vroegere Sovjetunie) waren de mening toegedaan dat ook andere organen van de IMO (Juridisch Comité en MEPC), maar vooral andere organisaties bevoegd zijn, zoals de Consultatieve Vergadering bij het Verdrag van Londen en UNEP voor de verontreiniging en de FAO voor de bescherming van de visserijbelangen¹⁸²⁸. De Verenigde Staten waren in eerste instantie voorstander om de mogelijkheid open te laten slechts een zeer beperkt aantal installaties niet volledig te verwijderen, terwijl de toenmalige Sovjetunie voorstander was om een 300 meter waterdiepte criterium in te stellen, waarbinnen alle installaties moeten worden verwijderd. Groot-Brittannië verzette zich tegen elk numeriek of arbitrair criterium en was de mening toegedaan dat de beslissing of een installatie geheel of gedeeltelijk moet worden verwijderd, zou worden toevertrouwd aan de discretionaire bevoegdheid van de kuststaat op een geval per geval basis¹⁸²⁹. De Verenigde Staten legden een ontwerptekst voor met als krachtlijnen dat alle verlaten of niet meer in gebruik zijnde installaties in beginsel volledig moeten worden verwijderd, maar dat de kuststaat in een geval tot geval evaluatie kan beslissen om de installatie of de structuur op de zeebodem te laten staan, wanneer de volledige verwijdering "*technisch onmogelijk is, de kosten te hoog of een onaanvaardbaar risico voor het personeel en het mariene leefmilieu inhouden, terwijl er geen bona fide nieuwe gebruik voor de installatie of structuur voor handen is*". In dat geval moet de installatie zo dicht als praktisch mogelijk tot de zeebodem worden verwijderd of tot het laagste punt waardoor geen onredelijke inmenging wordt veroorzaakt voor de veiligheid van de scheepvaart. Deze uitzondering op de totale verwijdering mag niet meer dan 2% van alle installaties per kuststaat bedragen en is niet van toepassing in de gevallen die een mogelijke inmenging met de scheepvaart en de andere rechten en vrijheden van de zee uitmaken¹⁸³⁰. De offshore-industrie (Oil Industry International Exploration and Production Forum of E & P Forum) bracht een rapport naar voor, met het voorstel om alle installaties in ondiep water van minder dan 40 meter volledig te verwijderen en de andere installaties gedeeltelijk te verwijderen tot ten minste 40 meter beneden de zeespiegel. Hierdoor zou een groot deel van de offshore-installaties in de wereld volledig worden verwijderd. Anderzijds bevinden zich 360 installaties in een waterdiepte van meer dan 300 meter¹⁸³¹. Het Subcomité besloot dat bij de verwijdering van offshore-installaties andere aspecten buiten de maritieme veiligheid in overweging moeten worden genomen, waaronder juridische, milieu en technische overwegingen¹⁸³², waarna het Maritiem Veiligheidscomité besliste om aan het Maritiem Milieucomité van de IMO de ontwerptekst voor commentaar vanuit een leefmilieustandpunt over te zen-

¹⁸²⁸ Zie KASOULIDES, G.C., *l.c.*, 254-255 (1989).

¹⁸²⁹ NAV 33/15, January 1987, § 7.4, 7.10, 7.11.

¹⁸³⁰ NAV 33/7/1 "Removal of disused offshore platforms. Note by the Government of the United States", 15 October 1986.

¹⁸³¹ NAV 33/7 "Removal of disused offshore platforms. Proposed International Standards to ensure safety of navigation. Submission by the Oil Industry International Exploration and Production Forum (E & P Forum)", 16 July 1986.

¹⁸³² NAV 33/15, § 7.14.

den¹⁸³³. In een nota voor het Maritiem Milieucomité legde de offshore-industrie vooral de klemtoon op de veiligheid voor de scheepvaart en stelde dat de voorliggende ontwerprichtlijn vereist dat meer dan 90% van de offshore- platformen volledig worden verwijderd, terwijl de overige beperkt in aantal zouden blijven en voldoende op kaarten worden aangeduid. De rond de 600 aldus overblijvende installaties werden vergeleken met de 20.000 geregistreerde scheepswrakken in de Britse wateren, waarvan bij slechts 8.000 de locatie en diepte precies is vastgelegd¹⁸³⁴. Volgens de Zweedse delegatie moet de ontwerprichtlijn worden voorgelegd aan andere bevoegde organisaties (FAO, UNEP en LDC) alvorens ze voor te leggen aan de Algemene Vergadering van de IMO¹⁸³⁵. Het Maritiem Milieucomité paste de ontwerprichtlijn aan en verzocht het Maritiem Veiligheidscomité deze ontwerprichtlijn voor te leggen aan FAO, UNEP en LDC, alvorens ter goedkeuring voor te dragen aan de Algemene Vergadering van de IMO. Geen enkele andere organisatie of belangengroepering was echter in staat om de noodzaak tot een volledige verwijderingsverplichting, zoals vervat in het VCP, op grond van wetenschappelijke of concrete informatie hard te maken. Na de behandeling binnen de IMO van de ontwerp teksten¹⁸³⁶ en zonder rekening te houden met de commentaren van andere organisaties¹⁸³⁷, werden de definitieve richtlijnen en normen inzake het verwijderen van offshore-installaties en structuren in Resolutie A.672(16) van 1989 door de Algemene Vergadering van de IMO goedgekeurd¹⁸³⁸.

Luidens de richtlijnen kan een kuststaat ten allen tijde strengere maatregelen nemen dan deze vervat in de richtlijnen en deze maatregelen verplichtend stellen voor de verwijdering van installaties in de mariene gebieden onder zijn rechtsmacht (1 (4)). De richtlijnen zijn van toepassing voor de verwijdering van de installaties en structuren op het continentaal plateau en in de exclusieve economische zone van de kuststaten, en niet in de territoriale zee. Ze bevatten als algemene regel een verwijderingsverplichting voor offshore-installaties, tenzij het niet-verwijderen of het gedeeltelijk verwijderen in overeenstemming is met de opgegeven richtlijnen en normen (1.1.)¹⁸³⁹. De kuststaat met jurisdictie moet verzekeren dat die installaties en structuren geheel of gedeeltelijk worden verwijderd vanaf het ogenblik dat die installaties niet meer worden gebruikt voor het doel waarvoor ze werden opgericht. Het niet-verwijderen of

¹⁸³³ MSC 54/23 "Report of the Maritime Safety Committee on its fifty-fourth session", § 6.58, 19 May 1987.

¹⁸³⁴ MEPC 25/19/3 "Any other business. Removal of disused offshore platforms. Note by the Oil Industry International Exploration and Production Forum (E & P Forum), 12 October 1987.

¹⁸³⁵ MEPC 25/19/5 "Any other business. Removal of disused platforms. Submitted by Sweden", 30 October 1985.

¹⁸³⁶ Zie daarover uitgebreid bij: KASOULIDES, G.C., *l.c.*, 251-261 (1989).

¹⁸³⁷ BROWN, E.D., *o.c.*, 384.

¹⁸³⁸ Resolutie A.672 (16) van 6 december 1989: Guidelines and Standards for the Removal of Offshore Installations and Structures on the Continental Shelf and in the Exclusive Economic Zone; Zowel de richtlijnen, als de juridische basis waartoe ze zijn genomen (art. 60 (3)), kunnen door staten ten behoeve van de veiligheid van de scheepvaart worden nagevolgd, zonder afdwingbare rechtskracht: BROWN, E.D., *o.c.*, 385.

¹⁸³⁹ Cf. BROWN, *o.c.*, 386: "The legal presumption is a requirement of complete removal and the onus lies upon the party wishing to exercise the option of non-removal or partial removal to show that it is consistent with the Guidelines and Standards".

gedeeltelijk verwijderen van de installaties moet aan de IMO worden gemeld (1.3.). De krachtlijnen van Resolutie A.672(16) zij verder als volgt:

2.5.1. De onvoorwaardelijke, volledige verwijdering in en nabij de erkende internationale scheepvaartroutes

Ten behoeve van de veiligheid van de scheepvaart moeten alle installaties, zonder uitzonderingen, volledig worden verwijderd indien ze gelegen zijn in de toegangen tot de zeestraten gebruikt voor de internationale scheepvaart of op internationale scheepvaartroutes in de archipelarische wateren, in de gebruikelijke diepzeewaterroutes of onmiddellijk gelegen in/of nabij routeringssystemen die door de IMO werden aangenomen (3.7, Standards). We kunnen hierbij opmerken dat bij de internationaal erkende scheepvaartroutes het zelfs verboden is om in die gebieden offshore-installaties op te richten¹⁸⁴⁰.

2.5.2. De voorwaardelijke volledige verwijdering

Verlaten of in onbruik geraakte installaties worden volledig verwijderd indien ze zich bevinden in een waterdiepte van minder dan 75 meter en boven het water minder dan 4.000 ton wegen (het dek en de superstructuur uitgezonderd). Ook installaties die op de zeebodem worden geplaatst op of na 1 januari 1988, moeten volledig worden verwijderd indien ze zich bevinden in een waterdiepte van minder dan 100 meter en boven het water minder dan 4.000 ton wegen (het dek en de superstructuur uitgezonderd)(3.1. en 3.2. Standards). De kuststaat heeft echter de bevoegdheid om te beslissen of de gehele verwijdering noodzakelijk is. De kuststaat kan zich hierbij beroepen op het feit dat: 1/ de gehele verwijdering technisch niet mogelijk is of dat de kosten ervoor te hoog zijn of dat het risico voor het personeel of het mariene milieu onaanvaardbaar zijn (3.5, Standards); 2/ de installatie kan gebruikt worden voor een nieuw gebruik, waaronder een verbetering voor de levende rijkdommen (3.4 (1), Standards)¹⁸⁴¹. Deze uitzonderingen kunnen in belangrijke mate de algemene verwijderingsnormen ontkrachten.

In de gevallen waar de gehele verwijdering technisch, of wegens de kosten en het risico niet mogelijk is, of waar de waterdiepte meer dan respectievelijk 75 of 100 meter bedraagt, moet de installatie gedeeltelijk worden verwijderd tot op een waterdiepte van 55 meter, tenzij de structuur boven water blijft uitsteken en goed onderhouden wordt om structurele gebreken te voorkomen (3.6., Standards).

Volgens de richtlijnen moet geval per geval door de kuststaat worden geëvalueerd of de installatie of een deel ervan op de zeebodem mag blijven staan. Bij die evaluatie wordt rekening gehouden met de veiligheid van de scheepvaart of andere gebruiken van de zee¹⁸⁴²;

¹⁸⁴⁰ Cf. art. 5 (6), VCP en art. 60 (7): "Kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen mogen niet worden opgericht en de veiligheidszones daaromheen niet worden ingesteld, indien zulks het gebruik van erkende scheepvaartroutes, die van wezenlijk belang zijn voor de internationale scheepvaart, zou belemmeren".

¹⁸⁴¹ Bijvoorbeeld als paai- of beschuttingsgebied voor mariene soorten.

¹⁸⁴² Hierbij wordt rekening gehouden met: "the number, type and draught of vessels expected to transit the area in the foreseeable future; the cargoes being carried in the area; the tide, current, general hydrographic conditions and potentially extreme climatic conditions; the proximity of designated or customary sea lanes and

het huidige en potentiële effect van de installaties op het mariene leefmilieu¹⁸⁴³; de kans dat de installatie zich verplaatst¹⁸⁴⁴; de kosten, de technische mogelijkheden en het veiligheidsrisico voor het personeel dat de installatie moet ontmantelen; het bepalen van een nieuw gebruik of een andere redelijke verantwoording om de installatie geheel of gedeeltelijk op de zeebodem te laten staan (2.1., Guidelines). Bij het bepalen van een nieuw gebruik door de kuststaat wordt in hoofdzaak een gebruik bedoeld die een verbetering voor de mariene levende rijkdommen tot gevolg heeft. Een nieuw gebruik kan op twee wijzen tot stand komen. Ofwel blijft de installatie gedeeltelijk staan (3.4 (1) Standards) ofwel worden delen van de installatie of structuur op de zeebodem geplaatst, bv. om een artificieel rif tot stand te brengen (3.12, Standards). In dit laatste geval hebben we te maken met het storten van materiaal, waarvoor deze richtlijn haar bevoegdheidsdomein te buiten gaat en deze mogelijkheid dient over te laten aan de dumpingverdragen.

Bij het verlenen van de toestemming om een installatie geheel of gedeeltelijk op de zeebodem te laten staan, moet de kuststaat verzekeren dat: 1/ een bijzondere officiële toestemming de voorwaarden vastlegt waaraan die installatie moet voldoen om op de zeebodem te blijven; 2/ een controleplan wordt opgesteld om na te gaan of het achtergelaten materiaal op de zeebodem geen nadelige invloed heeft op de scheepvaart en andere gebruiken van de zee of het mariene leefmilieu; 3/ de positie, de diepte en de markeringen van materialen en overblijfselen van de installaties op zijn minst 120 dagen op voorhand worden kenbaar gemaakt ter kennisgeving aan de zeevarenden en de passende hydrografische diensten ter aanpassing van de zeekaarten¹⁸⁴⁵. Tenslotte moet de kuststaat verzekeren dat de financiële aansprakelijkheid duidelijk vastligt in de gevallen waarin overblijvende installaties schade veroorzaken en dat de verantwoordelijkheid vastligt van diegenen die voor het onderhoud en de periodieke controles instaan (3.11 en 3.10, Standards).

2.5.3. Technische voorwaarden voor het plaatsen van nieuwe installaties

Nieuwe installaties, met name deze die op of na 1 januari 1998 op het continentaal plateau of in de exclusieve zone worden geplaatst, mogen niet worden opgericht, indien het ontwerp en de constructie het volledig verwijderen ervan na het gebruik of achterlaten in de weg staat (3.13, Standards).

port access routes; the aids to navigation in the vicinity; the location of commercial fishing areas; the width of the available navigable fairway; and whether the area is an approach to or in straits used for international navigation or routes used for international navigation through archipelagic waters" (2.2. Guidelines).

¹⁸⁴³ Gebaseerd op wetenschappelijke bewijsvoering, rekening houdende met: *"the effect on water quality; geologic and hydrographic characteristics; the presence of endangered or threatened species; existing habitat types; local fishery resources; the potential for pollution or contamination of the site by residual products from or deterioration of the offshore installation or structure" (2.3., Guidelines).*

¹⁸⁴⁴ Bij de toestemming tot gedeeltelijke verwijdering, moet de kuststaat er zichzelf van overtuigen dat het overblijvende materiaal op de zeebodem op zijn plaats blijft en niet beweegt onder invloed van golven, getijden, stromingen, stormen of ander voorzienbare natuurlijke oorzaken die gevaren kunnen opleveren voor de scheepvaart (3.9., Standards).

¹⁸⁴⁵ Punt 2.4, Guidelines; Punt 3.8, 3.9 en 3.10, Standards.

3. Het verdragsrechtelijk regime bij het storten en verwijderen van offshore-installaties en -pijpleidingen

3.1. Het Verdrag van Londen

Voor de Elfde Consultatieve Vergadering bij het Dumpingverdrag van Londen waren de IMO-Richtlijnen en Standaarden betreffende de verwijdering van offshore-installaties aanvaardbaar¹⁸⁴⁶. Voor wat het zich ontdoen van die installaties of delen ervan op zee betreft, is de Wetenschappelijke Groep van mening dat de bepalingen van Bijlage III van het Verdrag van Londen voldoende tegemoet komen aan de leefmilieuaspecten en geen bijkomende specifieke richtlijnen vereist zijn¹⁸⁴⁷. De Dertiende Consultatieve Vergadering nam in 1990 de conclusies van de Ad hoc groep van juridische experts aan, die besloten dat het achterlaten en de toppling-off van offshore-platformen als een vorm van dumping moeten worden beschouwd onder artikel III (1)(a)(ii) van het Verdrag van Londen en waarvoor een dumpingvergunning is vereist. De conversie van platformen voor een ander gebruik, door ze op de zeebodem te plaatsen of door toppling-off, kan aanzien worden als het plaatsen van materie voor doeleinden buiten het er zich gewoon van ontdoen en valt niet onder dumping, mits zulks niet strijdig is met het doel van het Verdrag¹⁸⁴⁸. Het achterlaten en dumpen van de oorspronkelijke installaties voor de exploitatie van olie en gas voor een andere functie (bv. de aanleg van een koraalrif) wordt niet door de bepalingen van het Verdrag van Londen beheerst, tenzij de nieuwe functie van de installatie strijdig is met de algemene verplichting uit het Verdrag om de verontreiniging van het mariene milieu onder controle te houden (art. I, Verdrag van Londen).

3.2. Het Verdrag van Oslo

Onder het Verdrag van Oslo is het storten van schepen en offshore-installaties op zich geen vorm van dumping, tenzij het storten plaats vindt vanaf schepen of platformen. Zolang de installaties geheel of gedeeltelijk op hun plaats blijven, is er geen sprake van dumping. Worden de delen of de gehele installatie na afbraak in zee gestort, dan is er sprake van dumping waarvoor volgens art. 7 van het Verdrag steeds een goedkeuring is vereist van de nationale autoriteiten¹⁸⁴⁹. Gaat het storten van platformen gepaard met het storten van stoffen die zonder giftig te zijn, schadelijk worden door de "aanzienlijke" hoeveelheden waarin zij worden gestort of die in ernstige mate de mogelijkheden tot recreatie kunnen beperken, dan is voor elke storting een bijzondere vergunning vereist (Bijlage II (1)(c) en art. 6). Het storten van platformen of delen ervan in zee kan ook aanzien worden als het zich vrijwillig ontdoen van

¹⁸⁴⁶ LDC 11/14 "Report of the Eleventh Consultative Meeting", § 8.8., 8 November 1988.

¹⁸⁴⁷ LDC/SG12/WP.6 "Provisional Report of the Twelfth Meeting of the LDC Scientific Group on Dumping", April 1989, 39.

¹⁸⁴⁸ Cf. LDC 13/WP.4/Add.1; LDC 13/15 "Report of the Thirteenth Consultative Meeting", § 7, 18 December 1990; cf. LDC/LG 5/10 "Consideration and Adoption of the Report of the Fifth Meeting of the Ad Hoc Group of Legal Experts on Dumping", § 4.4.1., 7 August 1991.

¹⁸⁴⁹ "Geen stoffen of materialen mogen worden gestort zonder goedkeuring van de bevoegde nationale autoriteit of autoriteiten. Bij het verlenen van een zodanige goedkeuring worden de bepalingen van Bijlage III bij dit Verdrag toegepast" (art. 7, Verdrag van Oslo).

"afval in bulkvorm" die een ernstig obstakel kunnen vormen voor de visserij en de scheepvaart (Bijlage II (1)(b)), waarbij voor elk geval afzonderlijk een vergunning is vereist en waarvan de storting moet plaatsvinden in diep water van meer dan 2.000 meter diepte en op een afstand van meer dan 150 zeemijl uit de kust (Bijlage II (4)). Als het storten van de platformen of de delen onder "afval in bulkvorm" valt, dan komt geen enkele dumpingsite in de Noordzee in aanmerking als stortplaats en moet het storten buiten de Noordzee gebeuren, met enorme transportkosten voor gevolg. Bijgevolg vonden enkele lidstaten (vooral Groot-Brittannië en Noorwegen) dat het achterlaten van platformen *in situ* (bv. na toppling-off) of het storten ervan, niet onder het Verdrag van Oslo valt. Anderen, waaronder België en Duitsland, vonden dat dit wel het geval is. Tijdens de discussie over de aanvaarding van richtlijnen¹⁸⁵⁰ voor het storten van offshore-installaties bleven de voornoemde tegenstellingen behouden, maar bleken Groot-Brittannië en Noorwegen bereid om de richtlijnen op vrijwillige basis toe te passen op voorwaarde dat deze dumpingen in het nieuwe Noordoostelijke Atlantische Verdrag niet zouden onderworpen worden aan de verplichting tot storten in diep water¹⁸⁵¹.

Op de 17de Vergadering van OSCOM in Den Haag in juni 1991 werden de Richtlijnen voor het zich ontdoen van offshore-installaties op zee door OSCOM aangenomen¹⁸⁵². De Richtlijnen zijn van toepassing op de volledige of gedeeltelijke verwijdering van vaste offshore-installaties *in situ* of ergens anders in zee en bij het aan land brengen, maar ook op het ter plaatse achterlaten van de installaties op zee. Onder druk van België en Duitsland¹⁸⁵³ worden de Richtlijnen aanzien als een proef, met als voornaamste doelstelling het overleg tussen de verdragspartijen te bevorderen. De verdragspartijen die zich van offshore-installaties op zee wensen te ontdoen, zullen daarover de andere verdragspartijen op de hoogte brengen op basis van de gegevens die moeten worden verstrekt volgens de Richtlijnen en met opgave van de redenen waarom de installaties in zee worden gestort¹⁸⁵⁴ (informatieverplichting). De

¹⁸⁵⁰ Oorspronkelijk was er sprake over een aanbeveling (Recommendation). België en Duitsland hebben zich tegen deze aanbeveling verzet met als voornaamste argument dat op een ogenblik waarop min of meer algemeen aanvaard is dat dumping in zee een achterhaalde praktijk is en als uitzondering dient aanzien te worden, de boodschap van de aanvaarding van een aanbeveling voor het storten van offshore- platformen door de buitenwereld verkeerd kan begrepen worden. België stelde voor om een initiële paragraaf toe te voegen aan de aanbeveling, waarin gesteld werd dat deze dumpingen moeten aanzien worden als een tijdelijke methode van afvalverwerking. Deze paragraaf was niet aanvaardbaar voor Groot-Brittannië. Uiteindelijk is er geen aanbeveling gekomen en werden richtlijnen (Guidelines) aangenomen: cf. OSCOM 17/7/2 en Summary Record, § 7.8.

¹⁸⁵¹ Cf. § 7.3 (c)(d), Summary Record Seventeenth Meeting of the Oslo Commission, 12 June 1991.

¹⁸⁵² Oslo Commission Guidelines for the Disposal of Offshore Installations at Sea, in OSCOM, Procedure and Decisions Manual, F9/91.

¹⁸⁵³ "In the opinion of the Belgian delegation ... dumping of platforms was to be regarded as an interim measure; the German delegation endorsed the Belgian opinion and stated that it was only prepared to accept the Guidelines in combination with a recommendation stipulating that the disposal of platforms at sea was an interim method ...": Seventeenth Meeting of the Oslo Commission, June 1991, Summary Record, § 7.7 (a)(b).

¹⁸⁵⁴ Cf. Richtlijnen, eerste lid Preambule; De Richtlijnen zullen worden toegepast in de veronderstelling dat elk plan om de installatie te verlaten, vereist dat: 1/ de bron wordt verzegeld; 2/ alle gevaarlijke of schadelijke materialen worden weggenomen; 3/ het bewijs wordt geleverd dat de materialen voldoende stabiel worden geborgen; en 4/ het gebied wordt onderzocht waar de materialen worden achtergelaten, zodat de verwijdering van het puin geen een inmenging kan betekenen met andere rechtmatige gebruiken van de zee.

Richtlijnen vallen uiteen in twee delen, nl. Deel A over de beoordeling en het beheer van de dumpingoperaties op zee en Deel B over de bemonstering en de impact op het mariene leefmilieu en/of de inmenging met de andere gebruiken van de zee. De Richtlijnen zijn in eerste instantie een herhaling van de verplichtingen onder het Verdrag van Oslo. Zo mogen geen installaties in zee worden gestort die stoffen bevatten uit Bijlage I, tenzij die stoffen aanwezig zijn in de vorm van verontreinigingssporen of indien het organohalogenen betreft die vlug worden omgezet in stoffen die biologisch onschadelijk zijn. Verder moet in navolging van art. 6 van het Verdrag van Oslo, een bijzondere dumpingvergunning worden verstrekt die vereist is voor het storten van stoffen en materialen uit Bijlage II, rekening houdende met de bepalingen uit Bijlage III. Er is echter geen verplichting om de installaties in diep water te storten. Hoofding 2 van Deel A van de Richtlijnen omvat de voorwaarden waaronder van geval tot geval een bijzondere vergunning kan worden verstrekt. De hoofdingen 3 en 4 van Deel A herhalen de overwegingen uit Bijlage III van het Verdrag van Oslo die specifiek van toepassing zijn op het storten van offshore-installaties, waaronder een beoordeling van de kenmerken en de samenstelling van het te storten materiaal, alsook de kenmerken van de dumpingsite en de dumpingmethode. Hoofding 5 bevat de algemene dumpingoverwegingen en wijst op de mogelijke inmenging met andere gebruiken van de zee, zoals de scheepvaart, de visserij, de ontspanning, de ontginning van minerale rijkdommen, de ontzilting, de vis- en schelpdierculturen, de gebieden met een bijzondere wetenschappelijke waarde en andere rechtmatige gebruiken van de zee, zoals bv. het leggen van kabels en pijpleidingen. Het aantal dumpingsites moet daarom zo veel mogelijk worden beperkt en maximaal worden benut zonder een inmenging met de scheepvaart te veroorzaken. Bij het storten in zee van offshore-installaties zal rekening worden gehouden met de praktisch beschikbare alternatieven en het feit dat deze dumping in het verdragsgebied als een uitzondering moet worden beschouwd. Indien uit een vergelijkende beoordeling over de technische haalbaarheid, de kosten voor het leefmilieu, de gevaren die gepaard gaan met het vervoer, de energiekosten en het uitsluiten van het gebruik van dumpingsites in de toekomst blijkt dat de berging van de installaties op het land beter geschikt is, wordt er geen dumpingvergunning verstrekt. Volgens Deel B van de Richtlijnen moeten de stortingoperaties worden bemonsterd om de directe en indirecte invloed op het mariene milieu (zowel biotisch als abiotisch) en de inmengingen met de andere gebruiken van de zee in te schatten door middel van een impact hypothese ("*Impact Hypothesis*"), met de bedoeling om: 1/ na te gaan of de vergunningsvoorwaarden werden nageleefd ter voorkoming van nadelige effecten van de storting in de dumpingsite; en 2/ ter verhoging van de wetenschappelijke kennis voortvloeiende uit de effecten te velde bij dergelijke dumpingoperaties en met het oog op de verbetering van de vergunningstoepassingen.

Het voornaamste kenmerk van deze OSCOM- Richtlijnen bestaat erin dat ze het compromis weergeven tussen enerzijds het feit dat het Verdrag van Oslo van toepassing is op het ontmantelen van offshore-installaties ter plaatse en dat anderzijds het storten van deze installaties en delen ervan in dit geval ontheven worden van de verplichting ze te storten in diep water.

3.3. Het storten van offshore-installaties volgens het Verdrag van Parijs (1992)

Zoals we voorheen hebben gezien, werd door de Commissie van Oslo aan Groot-Brittannië en Noorwegen belangrijke toegevingen gedaan ten opzichte van de van kracht zijnde verdragen, meer bepaald werd de verplichting om offshore- installaties te storten in water met een diepte

van meer dan 2.000 meter afgezwakt waardoor deze stortingen in de Noordzee mogelijk werden. In navolging op de Richtlijn over het verwijderen van offshore-installaties door de IMO, erkent ook de Commissie van Oslo de mogelijkheid om die installaties slechts gedeeltelijk te verwijderen in tegenstelling tot de verplichting uit het VCP waar de volledige verwijdering wordt vereist. Voor Groot-Brittannië en Noorwegen kwam het er bij de onderhandelingen voor het nieuwe Noordoostelijke Atlantische Verdrag in hoofdzaak op aan om wat in de voornoemde Richtlijnen was overeengekomen, te consolideren in een verdrag. Hierbij werd verwezen naar de enige twee specifieke protocollen in de wereld met betrekking tot mariene verontreiniging afkomstig van de exploratie en exploitatie van het continentaal plateau. Het Protocol bij het Verdrag van Koeweit was goedgekeurd op 29 maart 1989¹⁸⁵⁵, nog vooraleer de Algemene Vergadering van de IMO de definitieve verwijderingsrichtlijnen had aangenomen. Parallel met de besprekingen over het offshore-bijlage bij het nieuwe Noordoostelijke Atlantische Verdrag, waren onderhandelingen aan de hand tussen de verdragspartijen bij het Verdrag van Barcelona met het oog op de goedkeuring van een Protocol over de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging afkomstig van de exploratie en exploitatie van het continentaal plateau, de zeebodem en de ondergrond¹⁸⁵⁶. Beide protocollen voorzien niet dat in onbruik geraakte offshore-installaties volledig moeten worden verwijderd.

Bijlage III bij het Verdrag van Parijs (1992) is volledig gewijd aan de voorkoming en uitschakeling van verontreiniging afkomstig van offshore-bronnen, maar voegt uiteindelijk niets toe aan de reeds bestaande regelgeving (Verdrag van Oslo en IMO-richtlijnen), in tegendeel. Bijlage III beoogt vooral dat in onbruik geraakte offshore-installaties niet volledig moeten worden verwijderd en dat de verwijdering ervan in zee niet als dumping wordt aanzien, maar in het verlengde ligt van de operationele offshore-exploitatie zelf. De Bijlage kan worden beschouwd als de finale bekroning van de Britse diplomatieke inspanningen sedert 1981 (vanaf de onderhandelingen over artikel 60 (3) van het Zeerechtverdrag). Temeer daar de andere Verdragspartijen in het Verdrag niets in de plaats hebben gekregen dat als een toegeving van Groot-Brittannië kan worden beschouwd¹⁸⁵⁷. Dit ongenoegen zal later tot uiting komt bij de Brent Spar (cf. *infra*).

Bij het aannemen van programma's en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van offshore-verontreiniging door de verdragspartijen, eisen deze individueel of gezamenlijk het gebruik van de best beschikbare technieken en de beste milieuveilige handelswijze, daarbij inbegrepen schone technologie indien toepasselijk (art. 2, Bijlage III). Iedere storting van afval

¹⁸⁵⁵ Protocol concerning Marine Pollution resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf, Kuwait, 29 March 1989. Het Protocol werd van kracht op 17 februari 1990.

¹⁸⁵⁶ Cf. Third Meeting of the Working Group of Experts on the Draft Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf and the Sea-bed and its Sub-soil, Cairo, 4-5 October 1991. Tekst ontwerp protocol: UNEP (OCA)/MED WG.30/4, 5 October 1991; Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf and the Sea-bed and its Sub-soil, Madrid 14 October 1994.

¹⁸⁵⁷ Geen absoluut verbod voor Groot-Brittannië op het storten van laag-radioactief afval in zee, geen verregaande controle op de tenuitvoerlegging ("compliance") van de verdragsverplichtingen, geen onmiddellijk verbod op het storten van rioolslib, geen echte "tacit acceptance procedure" voor het nemen van beslissingen door de Commissie en een door de Britten streek afgezwakte versie van Bijlage IV over de beoordeling van de kwaliteit van het mariene milieu.

of andere materie vanaf offshore-installaties is verboden, behoudens lozingen en emissies (art. 3)¹⁸⁵⁸. Dit verbod is een logisch gevolg op het Besluit van OSCOM om geen industrieel afval meer te storten vanaf 31 december 1995. Een verbod dat is uitgebreid tot een algemeen dumpingverbod voor alle afval of materie in Bijlage II bij het Verdrag van Parijs (1992). Dit stortingsverbod was voor alle duidelijkheid beter in de dumpingbijlage ingeschreven¹⁸⁵⁹. De offshore-installaties en offshore-pijpleidingen zelf, waaronder ook delen ervan, worden echter niet aanzien als afval of andere materie¹⁸⁶⁰ en vallen bijgevolg niet onder het algemeen dumpingverbod, waarvan ze nog eens expliciet worden uitgesloten in artikel 1 (b) van de Bijlage II over het dumpen.

In onbruik geraakte offshore-installaties of offshore-pijpleidingen mogen niet worden gestort en mogen niet geheel of gedeeltelijk worden achtergelaten, zonder een geval per geval vergunning van de overheid van de verdragspartij met rechtsmacht. Een vergunning mag niet worden toegekend indien de in onbruik geraakte installatie of pijpleiding stoffen bevat die leiden of kunnen leiden tot verontreiniging (art. 5 (1)(2)). De Commissie zal hiertoe criteria, richtlijnen en procedures opstellen om verontreiniging te voorkomen (art. 10 (c)). Enkel indien het installaties of pijpleidingen betreft die na 1 januari 1998 werden geplaatst, heeft de verdragspartij die van plan is een stortingsvergunning toe te kennen, de verplichting om via de Commissie de andere verdragspartijen in te lichten over de redenen tot het aanvaarden van de storting en dit met het oog op overleg (art. 5 (3))(overlegverplichting). Bij alle in onbruik geraakte installaties en pijpleidingen die in het verdragsgebied worden geplaatst voor 1 januari 1998, behoort de verwijderingsvergunning tot de discretionaire bevoegdheid van de kuststaat met rechtsmacht. De enige verplichting ten aanzien van de andere verdragspartijen bestaat erin dat verslag wordt uitgebracht bij de Commissie (informatieverplichting). De informatieplicht betreft de in onbruik geraakte offshore-installaties en -pijpleidingen die worden gestort en de offshore-installaties die ter plaatse worden achtergelaten, waaronder de data, de plaatsen en met methodes van dumpen (art. 5 (4)). In geval van "overmacht" kunnen in onbruik geraakte offshore-installaties en offshore-pijpleidingen worden gestort of achtergelaten zonder rekening te houden met de vergunningsvoorschriften¹⁸⁶¹. Bij "ongevallen" met offshore-installaties zullen maatregelen worden genomen om verontreiniging als een gevolg van het achterlaten van deze installaties te beperken en te voorkomen, rekening houdende met de richtlijnen van internationale organisaties (art. 7). In onbruik geraakte offshore-installaties en offshore-

¹⁸⁵⁸ Lozingen en emissies kunnen worden opgesplitst in operationele lozingen die gedeeltelijk onder het MARPOL-Verdrag vallen en lozingen die onder verontreiniging afkomstig van het vasteland vallen (Parijs 1974): cf. *infra*.

¹⁸⁵⁹ Stortingen vanaf offshore-installaties vallen onder dumping (art. 1 (f)(i)(2)), maar niet onder de dumpingbijlage (art. (1)(a), Bijlage II).

¹⁸⁶⁰ "Waste or other matter" does not include: ... (ii) offshore installations; (iii) offshore pipelines; ...": art. 1 (o), Verdrag van Parijs (1992); onder offshore-installaties vallen ook delen ervan: cf. art. 1 (l).

¹⁸⁶¹ Artikel 6, Bijlage III: "Artikelen 3 en 5 van deze Bijlage zijn niet van toepassing in geval van overmacht te wijten aan slechte weersomstandigheden of aan enige andere oorzaak waarbij de veiligheid van mensenlevens of van een offshore-installatie in het gedrang komt. In dit geval dient het storten te gebeuren op een manier waarbij de kans op schade aan mensenlevens of de zee zo klein mogelijk is, en onmiddellijk gerapporteerd te worden aan de Commissie, met omstandige opgave van alle details over de omstandigheden en de aard en de hoeveelheden materie die gestort werd".

pijpleidingen kunnen een andere bestemming krijgen door storting (het Verdrag spreekt over "plaatsing"), op voorwaarde dat deze andere bestemming is gereguleerd of vergund en de Commissie daarvoor de criteria, richtlijnen en procedures heeft uitgewerkt met de bedoeling verontreiniging te voorkomen en uit te schakelen (artt. 8 en 10 (d)).

In de rechtsliteratuur wordt terecht opgemerkt dat Bijlage III geen enkele vernieuwing brengt, maar wel een consolidatie van het Brits-Noors standpunt en de bevestiging van de verplichtingen uit de interne wetgeving van de belangrijkste landen met een offshore-productie in de Noordzee¹⁸⁶². In het Verdrag van Parijs (1992) is zelfs geen enkele verwijzing te vinden naar de IMO-richtlijnen van 1989 over het ontmantelen van in onbruik geraakte offshore-installaties. Het is vooral art. 60 (3), Zeerechtverdrag dat aan deze richtlijnen een verdragsrechtelijke verplichting verleent. De affaire met de Brent Spar zal hierbij op een "soft law"-basis enkele regionale veranderingen brengen.

3.4. De Brent Spar: aanzet tot een gewijzigde statenpraktijk ?

De Brent Spar¹⁸⁶³, eigendom van Shell, lag in het onder de Britse rechtsmacht vallende Brent exploitatieveld in de Noordzee en was sedert 1991 buiten gebruik¹⁸⁶⁴. Op 16 februari 1995 kondigde de Britse regering aan dat Shell een vergunning had gekregen om de Brent Spar te dumpen in de Atlantische Oceaan ten westen van Schotland en Ierland¹⁸⁶⁵. De aanvraag voor de vergunning door Shell werd ondersteund door 3 rapporten: 1/ een studie over de veiligheid en milieueffecten (AURIS rapport)¹⁸⁶⁶; 2/ een impacthypothese¹⁸⁶⁷; en 3/ een rapport over de

¹⁸⁶² HEY, E., IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., l.c. 32-33 (1993).

¹⁸⁶³ De Brent Spar is een olieoverslagplatform met een 14.500 ton wegende cilindervormige structuur van 137 meter hoog, die in verticale positie in het water drijft, waarvan 109 meter onder water en 28 meter boven water uitsteekt. De onderste sectie van de Brent Spar heeft een maximale diameter van 29,1 meter en is onderverdeeld in 6 olieopslagtanks met een totale capaciteit van 300.000 vaten en 12 tanks die instaan voor het drijfvermogen van de structuur. De stabiliteit wordt verzekerd door 6.800 ton ballast in het lagere gedeelte van de structuur die met 6 kettingen is verankerd aan 1000 ton zware betonblokken op de zeebodem.

¹⁸⁶⁴ De Brent Spar werd in juni 1976 geïnstalleerd en fungeerde als olieopslag- en overslagplatform om ruwe olie van het Brent 'A' platform te transporteren naar het vasteland. De ruwe olie werd via een pijpleiding naar een reservoir onder de Brent Spar gepompt en van daaruit naar de opslagtanks. Wanneer olie in een tanker werd overgeladen, werd zeewater in de tanks gepompt om voldoende diepgang te bewaren. Bij het innemen van nieuwe ruwe olie werd het zeewater uit de tanks overboord gepompt. Sinds 1991 is de Brent Spar buiten gebruik, gezien de ouderdom van de structuur en de aanwezigheid sedert 1979 van een systeem van pijpleidingen voor transport naar het vasteland. Vanaf 1979 werd de Brent Spar gebruikt als alternatief voor de pijpleidingen.

¹⁸⁶⁵ In 1995 moest het geschiktheidscertificaat worden vernieuwd, waarvan de kosten voor een integriteitsstudie en een herstelprogramma werden geschat op 90 miljoen Pond, zodat werd beslist de structuur uit het Brent veld te verwijderen.

¹⁸⁶⁶ Shell, Removal and Disposal of the Brent Spar: A Safety and Environmental Assessment of the Options (the AURIS report), Prepared for Shell UK Exploration and Production by the University of Aberdeen, 1994, 73.

¹⁸⁶⁷ Shell, Brent Spar Abandonment Impact Hypothesis, Prepared for Shell UK Exploration and Production by Rudall Blanchard Associates Limited, December 1994, 40.

best praktische milieuoctie (BPEO)¹⁸⁶⁸. Voordien waren twee studies over het ontmantelen van de Brent Spar gemaakt¹⁸⁶⁹.

Van de aanvankelijk 13 verwijderingsopties uit de Mc Dermott-studie, werden uiteindelijk zes opties nader onderzocht in het BPEO-rapport. Twee opties voorzagen in de ontmanteling van de installatie en de verdere afbraak op het vasteland. Het betrof de horizontale ontmanteling¹⁸⁷⁰ en de verticale ontmanteling¹⁸⁷¹. Twee opties voorzagen in het dumpen in zee, nl. een dumping *in situ* en een dumping in diep Atlantisch water (meer dan 2.000 meter diep). Twee opties voorzagen in het behoud van de installatie, nl. een blijvend onderhoud zodat de installatie op haar positie kan blijven of het herstel en hergebruik of voorwaarde dat een andere gebruiksvorm mogelijk is. De zes opties werden aan een screentest onderworpen om de best uitvoerbare opties verder te bestuderen. De criteria bestonden uit de technische haalbaarheid, de gezondheidsrisico's en veiligheid voor het personeel, de te verwachten milieueffecten, de kostprijs en de aanvaardbaarheid voor de overheid. Van de zes opties bleven enkel de horizontale ontmanteling en de storting in de Atlantische Oceaan over. Op basis van de screentest werd de diepzeedumping door Shell aangewezen als de beste oplossing voor de verwijdering van de Brent Spar, omdat de technische haalbaarheid minder complex was, de gezondheids- en veiligheidsrisico's voor het personeel geringer zijn dan bij een horizontale ontmanteling, de Britse overheid deze optie aanvaarde (geen fysieke invloed op andere zeegebruiken, zoals de visserij, scheepvaartroutes, de offshore-ontginning, militaire activiteiten, kabelroutes en andere dumpingplaatsen), de milieueffecten eerder beperkt zijn en vooral de kostprijs aanzienlijk lager ligt (11,8 miljoen Pond in vgl. met 46 miljoen Pond voor de horizontale ontmanteling).

In de studie over de impacthypothese werden drie mogelijke afzinkingsscenario's onderzocht, m.n.: 1/ de cilinder zinkt naar de zeebodem en blijft grotendeels intact (trage vrijzetting van alle pollutanten in het zeewater); 2/ de cilinder zinkt naar de zeebodem en de tanks scheuren na contact met de zeebodem (snelle vrijzetting van ballastwater en de pollutanten in het slib; trage vrijzetting van de structurele pollutanten) en; 3/ implosie van de tanks tijdens het afzinken (vrijzetting van 10% van het ballastwater en de slibpolluenten in het oppervlaktewater (binnen 100 à 200 meter) en na contact met de zeebodem, idem als 2/. De impacthypothese onderzocht eveneens de invloed van de structuur op het milieu van de zeebodem, zowel de onmiddellijke impact als de langdurige impact.

De Brent Spar bestaat uit inert materiaal (8.629 ton staal in drooggewicht en hematiet ingebed

¹⁸⁶⁸ Shell, Brent Spar Abandonment Best Practicable Environmental Option (BPEO), Prepared for Shell UK Exploration and Production by Rudall Blanchard Associates Limited, December 1994, 31.

¹⁸⁶⁹ Smit Engineering BV, Feasibility Study - Phase I, II and III. Report for the Scrapping of the Brent Spar, Contract to Shell UK Exploration and Production, 1992; Mc Dermott Engineering Europe, Decommissioning and Abandonment Screening Study for the Brent Spar Facility, 1993.

¹⁸⁷⁰ Bij de horizontale ontmanteling wordt het boven water stekende deel verwijderd en naar het vasteland gebracht. Het onder water stekende deel wordt in horizontale positie aan land gebracht.

¹⁸⁷¹ Het platform wordt in zijn geheel in verticale positie naar een beschutte plaats nabij de kust gebracht, waar het in horizontale delen wordt ontmanteld die worden aan land gebracht, voor verdere afbraak. Het vinden van een beschutte plaats met diep water nabij de kust is een belangrijk probleem voor de verticale ontmanteling.

in beton ten belope van 6.800 ton), maar ook uit stoffen die toxisch, persistent of bioaccumuleerbaar zijn en deel uitmaken van Bijlage I (zwarte lijst) van het Verdrag van Londen en het Verdrag van Oslo. Het betreft koolwaterstoffen (50,7 ton), laag radioactief bezinksel (30 ton), zware metalen en PCB-sporen. De zware metalen werden geschat op 13,81 ton zink; 13,54 ton koper; 16 kg cadmium; 10 kg lood; 7,4 kg nikkel; 2 kg chroom; 0,3 kg arseen en 0,3 kg kwik (Impacthypothese, 1994)¹⁸⁷².

Greenpeace betwistte de hoeveelheden die Shell opgaf en beweerde dat er meer toxische stoffen aanwezig waren in de Brent Spar¹⁸⁷³. Greenpeace was ook voorstander voor de ontmanteling van de installatie op het vasteland. Aangezien de Brent Spar was gebouwd in verticale positie op een diepwaterplaats in Noorwegen, kon de sloop van de installatie het omgekeerde traject volgen. Verder was Greenpeace bezorgd dat het dumpen van de Brent Spar een belangrijk precedent zou worden, nagevolgd bij het zich ontdoen van de overige offshore-installaties uit de Noordzee. Hierdoor kan een gecumuleerd verontreinigingseffect ontstaan in het mariene milieu¹⁸⁷⁴. Tenslotte verwees Greenpeace naar de praktijk in de Verenigde Staten, waar de normale procedure in de Golf van Mexico erin bestaat om afgedankte structuren volledig uit het mariene milieu te verwijderen, behoudens de structuren die mogen worden gestort in ondiepe gebieden waardoor er kunstmatige riffen worden gevormd ("*rigs to reefs programme*")¹⁸⁷⁵. In de V.S. zijn reeds 1.000 platformen ontmanteld, waarvan er ongeveer 900 aan land zijn gebracht en een honderdtal werden aangewend als kunstmatige riffen, die vooral de recreatieve visserij ten goede komen. Voor een "*rigs to reefs*" programma in de Noordzee is zowel de beroepsvisserij, Greenpeace en een meerderheid van de Noordzeelanden niet gewonnen, omdat het mariene milieu in de Noordzee sterk verschilt van dat in de Golf van Mexico, waar er ook natuurlijke riffen bestaan. Tenslotte lost een rif-programma het probleem van de overbevissing niet op in de Noordzee en is niet geweten welke soorten de installaties zullen aantrekken (al dan niet exogene).

Uiteindelijk gaf Shell op 20 juni 1995 toe aan de internationale druk om de voorziene stortingsoperatie van de Brent Spar niet verder te zetten. Zowel de acties van Greenpeace op zee, de boycot in sommige Europese landen van de Shell-producten en vooral de positie ingenomen door een meerderheid van de Ministers van de Noordzeelanden tijdens de vierde

¹⁸⁷² Zie voor recente data en mogelijke effecten van deze stoffen bij dumping op de diepzeebodem: NERC, Scientific Group on Decommissioning Offshore Structures, First Report by the Natural Environment Research Council for the Department of Trade and Industry, April 1996. Deze wetenschappelijke groep is ingesteld in 1995 door de Britse Minister bevoegd voor Energie met het doel "*to examine the scientific evidence in relation to the potential environmental impacts of the disposal of large offshore structures, using the Brent Spar as an example*".

¹⁸⁷³ Achteraf bleek dat Greenpeace de hoeveelheid olie in de Brent Spar had overschat (5.500 ton) en Shell de hoeveelheid olie had onderschat (50 ton). Det Norske Veritas schatte de hoeveelheid olie op 74 à 103 ton.

¹⁸⁷⁴ Greenpeace berekende dat van de 416 vaste platformen in de Noordzee er zich 208 onder Britse rechtsmacht bevinden. Bij dumping van deze 416 platformen zou dit een toevoeging aan het mariene milieu betekenen van 2,578 miljoen ton staal; 193.000 ton aluminium; 184.000 roestvrij staal; 174.000 ton koper; 10.500 ton zink; 1.800 ton lood; 50.000 ton afvalolie; 20 ton met PCB's gecontamineerde vloeistoffen.

¹⁸⁷⁵ GREENPEACE, No Grounds for Dumping. The Decommissioning and Abandonment of Offshore Oil and Gas Platforms, A report by Simon Reddy with an Executive Summary by Greenpeace International, London, April 1995, 58.

Noordzeeconferentie op 8-9 juni 1995 hebben hier in belangrijke mate toe bijgedragen. In paragraaf 54 van de vierde Noordzeeverklaring waren de Ministers van mening: "*AWARE that an increasing number of offshore installations in the North Sea are approaching the time of their decommissioning. Even if the offshore installations are emptied of noxious and hazardous materials, they might still if dumped or left at sea, pose a threat to the marine environment. Disposal of such installations on land by recycling recyclable materials and by ensuring safe and controlled disposal of unavoidable residues would be in accordance with generally agreed principles of waste management policy*" en kwamen tot de conclusie: "*AGREE that more environmentally acceptable and controllable landbased solutions are preferable and in furthering a precautionary approach the Ministers AGREE: - that decommissioned offshore installations shall either be reused or be disposed of on land; - to invite OSPAR to implement this agreement by 1997; and - to also take concerted action within the London Convention 1972 with the aim that the revised Convention would require the disposal on land of decommissioned offshore installations*". Noorwegen en Groot-Brittannië konden dit voorstel niet bijtreden omdat ze er niet van overtuigd waren dat dit de beste oplossing is voor alle installaties en het milieu¹⁸⁷⁶, maar vooral omdat ze in de Noordzee de grootste economische belangen terzake hebben te verdedigen. Voor Groot-Brittannië zou de aanvaarding van dit voorstel ook een diplomatiek gezichtsverlies betekenen, gezien de inspanningen die werden geleverd om tot een aparte offshore-bijlage te komen in het Verdrag van Parijs (1992) waarin het storten van offshore-installaties werd ondergebracht en waartegen België en Duitsland zich hardnekkig hadden verzet¹⁸⁷⁷. Frankrijk kon zich bij het voorstel aansluiten, op voorwaarde dat het enkel betrekking heeft op metalen structuren (geen structuren van beton) en ten volle rekening wordt gehouden met de IMO-richtlijnen terzake (Resolutie A.672(16)). Op de vergadering in Brussel op 29 juni 1995 werd door OSCOM in Besluit 95/1 een moratorium op het storten van offshore-installaties in zee aangenomen¹⁸⁷⁸ met 11 stemmen tegen 2 (Noorwegen en Groot-Brittannië). Door het aanvaarden van Besluit 95/1 wordt het geografisch toepassingsgebied van het moratorium uitgebreid naar de Noordoostelijke Atlantische Oceaan en is het moratorium bindend voor die landen het besluit hebben

¹⁸⁷⁶ "Norway was unable to accept this provision on the grounds that disposal on land is not necessarily the best solution from an environmental point of view for all installations" en "The United Kingdom does not accept this proposal, since the environment will be better protected by adoption in each case the Best Practicable Environmental Option identified by a thorough case-by-case examination, as provided for in Annex III of the OSPAR Convention 1992": voetnoot bij paragraaf 54, Vierde Noordzeeverklaring.

¹⁸⁷⁷ Cf. OSPAREV 3/9/1 "Summary Record of the Third Joint Meeting of the ad hoc Working Group on the Review of the Oslo and Paris Conventions", Lisbon 9-13 September 1991, 11, § 6.3. (k); tijdens OSPAREV 4, sloten ook Finland, Nederland, Zweden en de EEG zich minder uitgesproken aan bij het Belgisch-Duitse verzet om het storten van offshore-installaties uit de bijlage over dumping te weren, maar bleven niettemin in de minderheid (6 tegen 8); Op OSPAREV 5 waren Duitsland, België en Finland van mening dat het storten van offshore-installaties thuis hoort in de bijlage over dumping: OSPAREV 5/5/1 "Summary Record of the Fifth Joint Meeting of the ad hoc Working Group on the Review of the Oslo and Paris Conventions", Paris 17 February 1992, 3, § 3.2 (a).

¹⁸⁷⁸ In OSCOM Decision 95/1 komen de partijen overeen "on a moratorium on the disposal of decommissioned offshore installations until the Oslo Commission or a Commission in its succession has adopted a Decision on the disposal of offshore installations with a view to banning the disposal of such installations at sea" (§ 1).

gesteund¹⁸⁷⁹. Tijdens de vergadering van OSPAR in 17-21 juni 1996 in Oslo werd het moratorium bevestigd, met het oog op een definitief verbod in 1997, weliswaar met reserves van Groot-Brittannië en Noorwegen. In tussentijd hebben ook ander oliemaatschappijen in een aantal gevallen beslist om bepaalde installaties niet in zee te storten, maar op het vasteland te ontmantelen, deels uit eigen wil (North-East Frigg (Elf); Viking A (Conoco/BP)), deels omdat ze geen stortingsvergunning kregen (Odin (Esso)). Nog andere oliemaatschappijen wensen door te gaan met het storten op zee (Amoco en Unocal)¹⁸⁸⁰.

Internationaalrechtelijk gezien is de situatie over een definitief stortingsverbod nog precair en kunnen geen definitieve uitspraken worden gedaan. Er kan worden verwacht dat Groot-Brittannië en Noorwegen de optie van het storten van offshore-installaties voor de toekomst wensen open te houden. Dit impliceert niet dat het storten een evidente en automatische mogelijkheid blijft, maar dat de voorwaarden om tot een storting te beslissen wetenschappelijk goed gefundeerd moeten worden. In die zin zal de druk van de andere verdragspartijen bij het Verdrag van Parijs (1992) onvermijdbaar worden om bij elke beslissing tot het storten van een installatie in zee, in navolging op het voorzorgsbeginsel, vervroegd overleg te plegen binnen OSPAR. Dit overleg is trouwens reeds voorzien in art. 5, Bijlage III, voor installaties die na 1 januari 1998 worden gestort. Zonder de steun van Groot-Brittannië en Noorwegen ten aanzien van een definitief stortingsverbod, kan er evenwel geen sprake over een (regionaal) gewoonterecht terzake.

¹⁸⁷⁹ In de Baltische Zee moeten alle offshore-installaties volledig worden verwijderd en aan land gebracht (Voorschrift 8, Bijlage VI, Verdrag van Helsinki (1992)). In de periode voor het van kracht worden van het Verdrag van Helsinki (1992) is HELCOM Recommendation 14/9 "Removal of Abandoned and Disused Offshore Units" (3 February 1993) van kracht, waarin de verdragspartijen wordt aanbevolen "*to ensure that abandoned, disused offshore units and accidentally wrecked offshore units are entirely removed and brought ashore under the responsibility of the owner and that disused drilling wells are plugged*".

¹⁸⁸⁰ Greenpeace Tours North Sea Oil Rigs on Brent Spar Anniversary: <http://www.greenpeace.org>.

III. Verontreiniging van de Noordzee afkomstig van het vasteland

1. Inleiding

Ter voorkoming en beperking van de verontreiniging van de Noordzee vanaf het vasteland zijn diverse verdragen van toepassing. Enerzijds zijn er de verdragen die met de zee als uitvalsbasis de mariene verontreiniging pogen te verminderen door regelgeving uit te werken die in hoofdzaak maatregelen vereisen die de zoetwater- en de luchtverontreiniging op het vasteland tot voorwerp hebben. Deze materie wordt voor de Noordzee geregeld door het Verdrag van Parijs van 1974, door het nieuwe Verdrag van Parijs van 1992, en de opeenvolgende Ministeriële Noordzeeverklaringen. De Europese Gemeenschap heeft de mariene regionalisering van het Gemeenschapsbeleid extra benadrukt in twee verordeningen van de Raad met actieprogramma's voor haar belangrijkste mariene regio's, met name de Middellandse Zee¹⁸⁸¹ en de Noordoostelijke Atlantische Oceaan¹⁸⁸². Deze regelgeving kan vanuit het mariene milieu bekeken, de landopwaartse regelgeving worden genoemd.

Anderzijds is er de landafwaartse regelgeving die al dan niet expliciet het mariene milieu beoogt te beschermen, maar in grote mate kan bijdragen tot het verminderen en in bepaalde gevallen voorkomen van de mariene verontreiniging. Voor de Noordzee valt onder deze categorie een veelheid aan regelgeving waar te nemen, waarbij voornamelijk de nationale regelgeving van de verschillende Noordzeelanden en de richtlijnen van de Europese Gemeenschap een dominante plaats innemen. Verder zijn er afzonderlijke en meer specifieke verdragen van belang, zoals deze betreffende de grensoverschrijdende waterverontreiniging met belangrijke effecten voor de Noordzee (bv. de rivierverdragen zoals de Rijnverdragen¹⁸⁸³, het Elbeverdrag (1990)¹⁸⁸⁴, het Maas- en Scheldeverdrag (1994)¹⁸⁸⁵, al dan niet geïnspireerd op

¹⁸⁸¹ Verordening nr. 3908/91 van de Raad van 4 maart 1991 met betrekking tot een communautaire actie voor de bescherming van het milieu in het Middellandse-Zeegebied (Medspa), P.B. L. nr. 63/1 (1991); zie SOMSEN, H., 'The Regionalization of the EC Marine Pollution Law: The Example of the Mediterranean Sea', 6 IJECL 229 (1991).

¹⁸⁸² Verordening nr. 3908/91 van de Raad van 19 december 1991 met betrekking tot een communautaire actie voor de bescherming van het milieu in de kustgebieden en de kustwateren van de Ierse Zee, het Kanaal, de Oostzee en het Noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Norspa), P.B. L. nr. 370/28 (1991).

¹⁸⁸³ Agreement on the International Commission for the Protection of the Rhine Against Pollution, Bern, 29 April 1963, in UNTS 994:3; Convention for the Protection of the Rhine River Against Chemical Pollution, Bonn, 3 December 1976, in 16 ILM 242 (1977); Convention on the Protection of the Rhine Against Pollution by Chlorides, Bonn, 3 December 1976, in 16 ILM 265 (1977).

¹⁸⁸⁴ Overeenkomst betreffende de Internationale Commissie voor de bescherming van de Elbe, Maagdenburg, 8 oktober 1990, in P.B. L. 321/24 van 23 november 1991.

¹⁸⁸⁵ Tekst in: Gedr.St., Cons.Reg.W., 1994-95, nr. 330/1; Gedr.St., VI.R, 1995-96, nr. 162/1; officieuze Engelse vertaling in: 34 ILM 851 (1995); Decreet van 16 april 1996 houdende goedkeuring van het Verdrag tussen het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waalse Gewest, de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de bescherming van de Schelde, ondertekend in Charleville-Mézières op 26 april 1994 en in Antwerpen op 17 januari 1995, B.S., 29 mei 1996; Decreet van 16 april 1996 houdende goedkeuring van het Verdrag tussen het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waalse Gewest, de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de bescherming van de Maas,

het Kaderverdrag van Helsinki (1992)¹⁸⁸⁶ en de Verdragen betreffende de grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (Genève (1979) en de diverse daaropvolgende Protocollen (Genève-1984, Sofia-1988, Oslo-1994)¹⁸⁸⁷.

In dit hoofdstuk beperken we ons onderzoek tot de zogenaamde landopwaartse regelgeving. De landafwaartse regelgeving die niet uitdrukkelijk is gericht op de bescherming van het mariene milieu wordt buiten beschouwing gelaten. Als uitzondering op deze beperking, nemen we een deel van de Europese regelgeving in behandeling met een duidelijk belang voor de bescherming van het mariene milieu van de Noordzee, waaronder Richtlijn 76/464/EEG, de Zwemwaterrichtlijn (1976), de Schelpdierwaterrichtlijn (1979), de Richtlijn inzake de zuivering van stedelijk afvalwater (1991) en de Nitratenrichtlijn (1991)¹⁸⁸⁸. De Richtlijn 76/464 van de Raad betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, omvat het kader voor het optreden van de Gemeenschap ten aanzien van de mariene verontreiniging via de oppervlaktewateren. De Richtlijn beoogt dispariteit in de wetgevingen van de lidstaten ten aanzien van het lozen van gevaarlijke stoffen in het water op te heffen en de daaruit voortvloeiende ongelijke concurrentievoorwaarden af te bouwen. Deze kaderrichtlijn en daaropvolgende dochter-

ondertekend in Charleville-Mézières op 26 april 1994 en in Antwerpen op 17 januari 1995, B.S., 29 mei 1996; de verdragen ter bescherming van de Maas en Schelde treden pas in werking nadat elke ondertekenende partij de verdragen heeft geratificeerd (art. 9 (2)); zie commentaar: GOSSERIES, A., 'The 1994 Agreements Concerning the Protection of the Scheldt and Meuse Rivers', 4 European Environmental Law Review 9-14 (1995); MAES, F., 'De verdragen ter bescherming van de Maas en de Schelde in een diplomatieke en internationaal milieurechtelijke context', 5 TMR 329-344 (1996).

¹⁸⁸⁶ United Nations Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Helsinki, 17 March 1992, in 31 ILM 1312 (1992); Besluit van de Raad van de EG van 24 juli 1995 (95/308/EEG) betreffende de sluiting namens de Gemeenschap van het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, P.B. L. 186 van 5 augustus 1995; Instemming Brusselse Hoofdstedelijke Raad bij Ordonnantie van 18 juli 1996, B.S., 9 augustus 1996; Goedkeuring Vlaamse Parlement bij Decreet van 8 juli 1996, B.S., 13 augustus 1996.

¹⁸⁸⁷ Protocol van Genève van 1984 ter vermindering van de zwaveluitstoot met 30%, in 27 ILM 707 (1988); Protocol van Sofia van 1988 inzake de uitstoot van stikstofoxide, in 28 ILM 212 (1989); Protocol van Oslo inzake de verdere reductie van zwavelemissies, 14 juni 1994, in 33 ILM 1540 (1994).

¹⁸⁸⁸ Richtlijn 76/464/EEG van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, P.B. L. 129 van 18 mei 1976; Richtlijn 76/160/EEG van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van zwemwater, P.B. L. 31 van 5 februari 1976; Richtlijn 79/923/EEG van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater, P.B. L. 281 van 10 november 1979; Richtlijn 91/271/EEG van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, P.B. L. 135 van 30 mei 1991; Richtlijn 91/676/EEG van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, P.B. L. 377 van 31 december 1991; zie ook het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de kwaliteit van zwemwater, COM(94) 36 def, P.B. C. 112/3 van 22 april 1995, ter vervanging van Richtlijn 76/160/EEG; Bij de richtlijnen met een normerende werking zijn er ook de verordeningen die voorzien in financiële steunmaatregelen voor milieugericht onderzoek, hetzij wetenschappelijk of technisch (bv. naar schone productiemethoden), of in steunmaatregelen die in belangrijke mate kunnen bijdragen tot een vermindering van een verontreiniging (bv. nutriënten afkomstig van de landbouw), waardoor direct of indirect een bijdrage wordt geleverd aan de bescherming van het mariene milieu van de Noordzee.

richtlijnen zijn benevens op de oppervlaktewateren, ook van toepassing op de kustwateren¹⁸⁸⁹ en de territoriale zeewateren¹⁸⁹⁰ van de lidstaten (art. 1 (1), Richtlijn 76/464/EEG). De richtlijnen moeten op een zodanige wijze worden toegepast dat de verontreiniging van andere wateren (o.m. exclusieve economische zone, volle zee) niet toeneemt¹⁸⁹¹. Benevens voornoemde richtlijnen zijn er twee van de vier waterkwaliteitsrichtlijnen rechtstreeks van toepassing op het mariene milieu van de Gemeenschap, met name Richtlijn 76/160/EEG die minimumnormen invoert voor de kwaliteit van het zwemwater waaronder ook het zeewater en Richtlijn 79/923-/EEG die minimumnormen invoert inzake de vereiste kwaliteit van het schelpdierwater in de kustwateren en de brakke wateren. Voor de voorkoming van verontreiniging van de Noordzee door nutriënten is ten aanzien van de huishoudens, Richtlijn 91/271/EEG inzake de behandeling van het stedelijk afvalwater belangrijk en is ten aanzien van de landbouw, Richtlijn 91/676/EEG ter bescherming van water tegen verontreiniging van nitraten uit agrarische bronnen belangrijk.

Ook de voorstellen van nieuwe EG-richtlijnen, waaronder de Richtlijn over ecologische waterkwaliteit¹⁸⁹² en de IPPC-Richtlijn¹⁸⁹³, kunnen in de toekomst een belangrijke invloed hebben op de bescherming van de Noordzee. We zijn er ons van bewust dat een groot deel van de milieurichtlijnen, waaronder vooral deze die atmosferische emissies¹⁸⁹⁴ tot voorwerp

¹⁸⁸⁹ Kustwateren zijn: "Wateren die zijn gelegen aan de landzijde van de basislijn welke dient om de breedte van de territoriale zee te meten en die zich in het geval van waterlopen uitstrekken tot aan de zoetwatergrens, d.i. de plaats in een waterloop waar bij laag water en in een periode van gering zoetwaterdebiet, het zoutgehalte merkbaar stijgt ten gevolge van de aanwezigheid van zeewater" (art. 1 (2)(b), Richtlijn 76/464/EEG).

¹⁸⁹⁰ De Richtlijn spreekt over "territoriale zeewateren", waarmee in het internationaal zeerecht de territoriale zee wordt bedoeld zonder de bodem en de ondergrond ervan.

¹⁸⁹¹ Cf. art. 8, Richtlijn 76/464/EEG: "De Lidstaten treffen alle passende maatregelen om de door hen krachtens deze richtlijn te nemen maatregelen op zodanige wijze uit te voeren dat de verontreiniging van de wateren die niet onder artikel 1 vallen, niet toeneemt. Bovendien verbieden zij elke handeling waarmede wordt beoogt de bepalingen van deze richtlijn te ontduiken of die zulks tot gevolg heeft".

¹⁸⁹² Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de ecologische waterkwaliteit: COM(93) 680 def, PB. C. 222/6 van 10 augustus 1994. Het voorstel van Richtlijn betreffende de ecologische waterkwaliteit beoogt op termijn de vervanging van de Richtlijnen 78/659/EEG (viswater) en 79/923/EEG (schelpdierwater). De voorstellen van richtlijn betreffende de kwaliteit van zwemwater en de ecologische waterkwaliteitsrichtlijn omvatten op Gemeenschapsniveau minimumnormen en procedures ter voldoening aan art. 130R van het EG-Verdrag, maar laten de operationele details over aan de lidstaten.

¹⁸⁹³ Voorstel van Richtlijn van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging: COM(93) 423 def, PB. C. 311/6 van 17 november 1993, gewijzigd door COM(95) 88def, PB. C. 165/9 van 1 juli 1995; Gemeenschappelijk standpunt (EG) Nr. 9/96 door de Raad vastgesteld op 27 november 1995 met het oog op de aanneming van Richtlijn 96/.../EG van de Raad van ... inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PB. C. 87/8 van 25 maart 1996; IPPC is de afkorting van "Integrated Pollution Prevention and Control"; zie commentaar op de IPPC-richtlijn, zoals vastgesteld door het gemeenschappelijk standpunt van de Raad: PALLEMAERTS, M., 'IPPC: Re-Regulation or De-Regulation?', 5 European Environmental Law Review 174-179 (1996).

¹⁸⁹⁴ Zie bv. LAVRYSEN, L., 'De wetgeving ter voorkoming en bestrijding van luchtverontreiniging. Deel I: De internationale en Europese voorschriften', 2 TMR 202-216 (1993).

hebben, productnormen¹⁸⁹⁵ omvatten en de waterkwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater bestemd voor welbepaalde doeleinden vooropstellen¹⁸⁹⁶, in belangrijke mate kunnen bijdragen tot de vermindering van de verontreiniging van de Noordzee. Tenslotte hebben alle milieumaatregelen die op het land worden genomen een invloed op het mariene milieu, aangezien op het land de oorsprong is terug te vinden van het grootste deel van de mariene verontreiniging.

2. De Verdragen van Parijs (1974-1992)¹⁸⁹⁷

In navolging op de onderhandelingen tot het dumpingverdrag van Oslo (1972) en op de Verklaring van Stockholm, kwamen dezelfde onderhandelingspartijen tot het besluit dat ook de verontreiniging afkomstig van het vasteland een verdragsrechtelijke aanpak vereiste. Op uitnodiging van Frankrijk werd in december 1972 een diplomatieke conferentie gehouden met de verdragspartijen van het Verdrag van Oslo en de landen gelegen aan de bovenloop van de rivieren waarvan de effluenten de Noordoostelijke Atlantische regio bereiken¹⁸⁹⁸. Na onderhandelingen te Parijs tijdens 1973 en 1974, werd op 4 juni 1974 het Verdrag ter voorkoming van de mariene verontreiniging vanaf het vasteland door alle Noordzeelanden en de Europese Gemeenschap goedgekeurd. Het Verdrag werd van kracht op 6 mei 1978¹⁸⁹⁹.

De kern van het Verdrag is neergelegd in art. 4 en bestaat erin om programma's en maatrege-

¹⁸⁹⁵ Productnormen zijn: "regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een produkt moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een produkt, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken, het etiketteren van produkten": Arbitragehof nr. 6/95, 2 februari 1995, B.S., 23 februari 1995; Arbitragehof nr. 7/95, 2 februari 1995, B.S., 1 maart 1995; Arbitragehof nr. 8/95, 2 februari 1995, B.S., 2 maart 1995; Arbitragehof nr. 9/95, 2 februari 1995, B.S., 3 maart 1995.

¹⁸⁹⁶ Zoals de Drinkwaterrichtlijn (1975) en de Viswaterrichtlijn (1978): Richtlijn 75/440/EEG van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater in de lidstaten, P.B. L., 194 van 25 juli 1975; Richtlijn 78/659/EEG van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water, dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen, P.B. L., 222 van 14 augustus 1978; zie ook het Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (Com(94) 612 def.), P.B. C., 131/5 van 30 mei 1995.

¹⁸⁹⁷ Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land (Parijs, 4 juni 1974), goedgekeurd door de Wet van 7 september 1983, B.S., 20 maart 1984; het Verdrag van Parijs van 1992 vervangt het Verdrag van Parijs van 1974: Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, Paris, 22 September 1992, in 32 ILM 1069 (1993); Nederlandse en Franse tekst in: Ontwerp van wet houdende de goedkeuring van het Verdrag inzake de bescherming van het marien milieu van de Noord-Oostelijke Atlantische Oceaan, van de Bijlagen I, II, III en IV en van de Aanhangsels 1 en 2, gedaan te Parijs op 22 September 1992, in Gedr.St., Senaat, 1993-1994, nr. 1167-1; Goedgekeurd door de Waalse Gewestelijke Raad bij Decreet van 6 april 1995, B.S., 10 juni 1995; de Vlaamse Raad bij Decreet van 19 april 1995, B.S., 4 oktober 1995; en door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad bij Ordonnantie van 18 juli 1996, B.S., 9 augustus 1996.

¹⁸⁹⁸ Met name: België, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Groot-Brittannië, Ierland, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Spanje, IJsland, Zweden en Zwitserland. De Commissie van de EG was waarnemer, evenals Italië, Finland, OESO, Raad van Europa en UNEP.

¹⁸⁹⁹ Voor Spanje op 17 mei 1980, voor IJsland op 19 juni 1981, voor Duitsland op 1 april 1982, voor België op 12 februari 1984 en voor Ierland op 28 september 1984.

len uit te werken om de mariene verontreiniging door de zwarte lijst-stoffen uit te bannen en de grijze lijst-stoffen te beperken. Die programma's en maatregelen worden uitgewerkt in een daartoe opgerichte intergouvernementele Commissie, de Commissie van Parijs of PARCOM genoemd. Op 26 maart 1986 werd een Protocol goedgekeurd dat het Verdrag van Parijs amendeerde om ook de mariene verontreiniging vanaf het vasteland via de lucht in het Verdrag op te nemen¹⁹⁰⁰. Het Protocol werd van kracht op 1 september 1989.

De Commissie van de Europese Gemeenschap is een volwaardige verdragspartner bij het Verdrag van Parijs (art. 22) en het Verdrag voorziet in de mogelijkheid van toetreding door elke staat die gelegen is aan de bovenloop van de waterwegen die stromen door één of meerdere verdragspartijen en waarbij die waterweg uitmondt in het mariene verdragsgebied (art. 24 (3)). Hierdoor konden de landwaarts gelegen landen zoals Zwitserland en de Centraal Europese landen tot het Verdrag toetreden. Uiteindelijk is geen enkel ander land, buiten de landen uitgenodigd op de diplomatieke conferentie, tot het Verdrag toegetreden. Luxemburg was wel uitgenodigd op de conferentie en heeft het Verdrag ondertekend, maar besloot het Verdrag niet te ratificeren. Luxemburg en Zwitserland hebben sedert 1992 de status van waarnemers, Finland sedert 1978¹⁹⁰¹. Tenslotte sluit het Verdrag de uitbreiding van het mariene verdragsgebied niet uit en kunnen bij éénparigheid van stemmen andere partijen worden uitgenodigd tot het Verdrag toe te treden (art. 24 (4)). Dezelfde mogelijkheid wordt open-gehouden in het nieuwe Verdrag van Parijs van 1992 (art. 27 (2))¹⁹⁰². In dit geval kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan de toetreding van de Verenigde Staten en Canada, waardoor het verdragsgebied aanzienlijk zou uitbreiden tot de gehele Noord-Atlantische Oceaan¹⁹⁰³. Het nieuwe Verdrag van Parijs sluit ook de mogelijkheid tot toetreding door andere partijen in de regio niet uit. Luxemburg en Zwitserland hebben het Verdrag ondertekend. Staten die bovenstrooms zijn gelegen op een waterweg waarvan de vuilvrachten het verdragsgebied bereiken, worden hier in het bijzonder geïmagineerd¹⁹⁰⁴ en ook Rusland als kuststaat die gedeeltelijk aan het

¹⁹⁰⁰ Protocol tot wijziging van het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee, Parijs 26 maart 1986; Belgische goedkeuringswet van 20 maart 1989, B.S., 23 december 1989.

¹⁹⁰¹ Ander waarnemers zijn de internationale organisaties: ICES (International Council for the Exploration of the Sea), UNEP (United Nations Environment Programme), IMO (International Maritime Organisation), Commissie van Helsinki (HELCOM), IOC (Intergovernmental Oceanographic Commission), OESO, Internationale Rijn Commissie, CEFIC (Conseil Européen des Fédérations de l'Industrie Chimique, Greenpeace International, CONCAWE (Oil Companies' European Organisation for Environmental and Health Protection) en WWF (Worldwide Fund for Nature).

¹⁹⁰² Op voorstel van IJsland is er tijdens de voorbereidingen tot het nieuwe verdrag van Parijs nog met de idee gespeeld om ook de Verenigde Staten en Canada bij de onderhandelingen over de nieuwe verdragstekst te betrekken. Uiteindelijk werd niet alleen onder tijdsdruk, maar ook om mogelijke diepgaande meningsverschillen te vermijden, besloten om geen andere partijen bij de onderhandelingen te betrekken, tenzij als waarnemers.

¹⁹⁰³ De Middellandse Zee en de Baltische Zee vallen in beide verdragen buiten het verdragsgebied: art. 2 (i)(ii), Verdrag (1974); art. 1 (a)(i)(1)(2), Verdrag (1992).

¹⁹⁰⁴ Art. 25 (c), Verdrag (1992); zie de Ministeriële Verklaring bij de ondertekening van het Verdrag (1992): "*Part IV-Invitations for further action ... INVITE States located in catchment areas upstream of the maritime area to accede to the Convention, to ensure better monitoring, prevention and elimination at source of transfrontier land-based pollution carried by the main international rivers*".

Verdragsgebied grenst in de Barentssee¹⁹⁰⁵. Tenslotte is bij het nieuwe Verdrag van Parijs de toetreding mogelijk van andere economische regionale organisaties dan de EG, op voorwaarde dat één staat uit die organisatie reeds verdragspartij is bij het Verdrag van Parijs (art. 25 (d)). Toetredingen die geen uitbreiding van het verdragsgebied tot gevolg hebben, moeten niet worden voorafgegaan door een unanieme beslissing van de Commissie. In de andere gevallen kan een uitbreiding van het verdragsgebied worden overwogen, na een unaniem besluit van de Commissie en na de unanieme goedkeuring ervan door de verdragspartijen (art. 27 (1)(2)). De oorspronkelijke bijlagen die een integraal deel van het Verdrag vormen (art. 14 (1)), moeten door de toetredende staten worden aangenomen¹⁹⁰⁶. Finland dat geen kuststrook heeft die grenst aan het verdragsgebied, wordt automatisch beschouwd als een verdragspartij bij het nieuwe Verdrag op basis van het lidmaatschap bij het Verdrag van Oslo. Het Verdrag van Parijs (1992) wordt van kracht 30 dagen nadat alle verdragspartijen bij het oude Verdrag van Oslo en Parijs het nieuwe Verdrag hebben geratificeerd (art. 29 (1)).

2.1 Geografisch en materieel toepassingsgebied

2.1.1. Mariene wateren van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan

Het Verdrag van Parijs is van toepassing op alle mariene wateren van de Noordoostelijke Atlantische regio, zoals die door coördinaten wordt afgebakend¹⁹⁰⁷ en waarbinnen de volledige Noordzee valt. Het betreft zowel de volle zee, de territoriale zee en de interne wateren van de kuststaten tot aan de zoetwatergrens of de plaats in de waterlopen waar bij laag water en in tijden van geringe afvloeiing van zoet water het zoutgehalte merkbaar stijgt tengevolge van de aanwezigheid van zeewater¹⁹⁰⁸. In de gevallen dat de zoetwatergrens door tijverschillen te sterk varieert (bv. op de Schelde in België waar de zoetwatergrens zich verplaatst tengevolge van de tijwerking) of in de gevallen waarin door een te diepe landinwaartse zoetwatergrens de verdragsverplichtingen te veel worden scheefgetrokken in vergelijking met de grens vlak aan de kustlijn, kan de Commissie een andere binnengrens vaststellen (art. 16 (c), Parijs 1974). Het nieuwe Verdrag van Parijs gaat ervan uit dat bij het van kracht worden van het Verdrag de afbakening van de interne wateren onder het oude Verdrag zal worden overgenomen (art. 31).

2.1.2. Verontreiniging afkomstig van het vasteland

Onder verontreiniging vanaf het vasteland wordt begrepen, de verontreiniging: 1/ via de waterlopen; 2/ vanaf de kust, door o.m. rechtstreekse lozingen vanaf de kust, waaronder de lozingen met behulp van buizen onder het zee-oppervlak en door middel van andere buizen; 3/ vanaf kunstmatige bouwwerken onder de rechtsmacht van een verdragspartij in het verdragsgebied; 4/ door emissies in de atmosfeer vanaf het land of vanaf kunstmatige bouwwerken (art. 3 (c), Parijs 1974). Om iedere discussie te vermijden omtrent het opslaan van afval onder de

¹⁹⁰⁵ Cf. art. 25 (b), Verdrag (1992): "*any other State bordering the maritime area*".

¹⁹⁰⁶ Art. 27 (3), Verdrag van Parijs (1992); toetredende staten kunnen wel een verklaring van niet-aanvaarding van een bijlage afleggen, indien het niet de oorspronkelijke bijlagen I tot IV betreft.

¹⁹⁰⁷ Art. 2, Parijs (1974); idem art. 1 (a), Parijs (1992).

¹⁹⁰⁸ Art. 3 (a)(b), Parijs (1974); art. 1 (c), Parijs (1992).

zeebodem door middel van een tunnel of een pijpleiding die toegankelijk is vanaf het vasteland, wordt deze opslag in het nieuwe Verdrag van Parijs expliciet als verontreiniging vanaf het vasteland beschouwd (art. 1 (e), Parijs 1992)¹⁹⁰⁹.

In tegenstelling tot het oude Verdrag worden in het nieuwe Verdrag de offshore-activiteiten, in de betekenis van de exploratie, evaluatie en exploitatie van vloeibare en gasvormige koolwaterstoffen niet meer aanzien als verontreiniging vanaf het vasteland (art. 1 (e)(j)). Deze vorm van verontreiniging wordt in de toekomst beheerst door de offshore-bijlage bij het Verdrag van 1992 (Bijlage III). Deze bijlage op zich legt geen nieuwe verdragsverplichtingen op aan de verdragspartijen of verplichtingen die verder gaan dan deze die reeds sedert jaren zijn opgenomen in de nationale wetgevingen van de Noordzeelanden, met name dat de lozingen moeten worden onderworpen aan een vergunning of een toestemming vanwege de bevoegde autoriteiten voor zover ze een invloed hebben op het mariene milieu (art. 4 (1), Bijlage III). Het zal vooral de Commissie zijn die de exacte regelgeving verder in detail zal moeten uitwerken (art. 10 (b), Bijlage III).

Luidens art. 4 (3) van het Verdrag van 1974 kunnen programma's en maatregelen worden genomen die zijn gericht op: 1/ de kwaliteit van het mariene milieu¹⁹¹⁰; 2/ de rechtstreekse lozingen in het mariene milieu, lozingen in de waterlopen en de luchtemissies die een invloed uitoefenen op het mariene milieu; 3/ maar ook op de samenstelling en het gebruik van die stoffen en producten die zwarte of grijze lijst-stoffen bevatten. De Commissie besliste dat de industriële lozingen van persistente stoffen in een waterloop, bovenstreams de zoetwaterlimiet, onder het Verdrag vallen, voor zover die lozingen van invloed zijn op het maritieme verdragsgebied. Voor deze lozingen kan de Commissie grenswaarden vaststellen¹⁹¹¹. PARCOM kon ook ingrijpen in het gebruik van producten die zwarte of grijze lijst-stoffen bevatten. Dit is het geval geweest met PCB's en PCT bij bepaalde toepassingen, de lozingen van de titaandioxide industrie en bij aldrin, dieldrin en endrin. In de praktijk echter zullen productnormen van PARCOM niet strenger kunnen zijn dan de EG- productnormen.

2.2. De Commissie van Parijs (PARCOM)

2.2.1. Bevoegdheid

Door het Verdrag van Parijs (1974) werd een commissie opgericht die bestaat uit de vertegenwoordigers van de verdragspartijen (art. 15). De Commissie, PARCOM genaamd, komt

¹⁹⁰⁹ Art. 1 (e), Parijs 1992: "*Bronnen aan land: punt- en diffuse bronnen aan land van waaruit stoffen of energie de maritieme zone bereiken via het water, de lucht, of rechtstreeks vanaf de kust. Dit omvat bronnen die verband houden met elke opzettelijke verwijdering onder de zeebodem toegankelijk vanaf het land via tunnels, pijpleidingen of op enige ander manier, alsook bronnen die verband houden met kunstmatige structuren, die in de maritieme zone onder de rechtsmacht van een Verdragsluitende partij opgesteld staan, en niet dienen voor offshore-activiteiten*".

¹⁹¹⁰ De Commissie besloot dat hoewel het "leefmilieu" in het Verdrag niet wordt gedefinieerd, vanuit de doelstellingen van het Verdrag moet worden aangenomen dat met "leefmilieu" het "mariene leefmilieu" wordt bedoeld: PARCOM III/10/1, § 5.5. (ii) (1981).

¹⁹¹¹ PARCOM III/10/1, § 5.5. (i) (1981).

minstens éénmaal per jaar bijeen in een gewone vergadering. Buitengewone vergaderingen kunnen worden gehouden op vraag van minstens drie verdragspartijen¹⁹¹². Voor de Commissie zijn luidens art. 16 diverse taken weggelegd. Zo moet de Commissie in het algemeen het toezicht uitoefenen op de uitvoering van het Verdrag en een onderzoek instellen naar de toestand van de zee in het verdragsgebied. Zowel de doeltreffendheid van de genomen controlemaatregelen, als de noodzaak voor aanvullende of bijkomende maatregelen behoren tot de bevoegdheid van de Commissie. De Commissie kan programma's en maatregelen aanvaarden om de verontreiniging door zwarte lijst-stoffen uit te bannen en de verontreiniging door grijze lijst-stoffen te beperken of eventueel uit te bannen. Voor stoffen niet opgenomen in de bijlage, die toch een ernstig gevaar betekenen voor het mariene milieu, kan de Commissie dringende maatregelen nemen om die verontreiniging te beperken of uit te bannen, echter nadat voldoende wetenschappelijke bewijskracht de noodzaak hiertoe heeft aangetoond. Die maatregelen en programma's bevatten eventueel specifieke regels en normen ten aanzien van de kwaliteit van het mariene milieu, de lozingen afkomstig van de waterlopen en de luchtmissies met een invloed op het mariene gebied, alsook de samenstelling en het gebruik van stoffen en producten (artt. 4 en 16 (d)). Die programma's en maatregelen moeten worden aangenomen met unanimité of met een drievierde meerderheid indien geen unanimité kan worden bereikt (art. 18 (3)). Verder kan de Commissie aanbevelingen doen met betrekking tot amendementen op Bijlage A van het Verdrag (art. 18 (4)). De Commissie kan ook aanbevelingen doen op verzoek van een betrokken verdragspartij wiens belangen worden aangetast door stoffen niet-opgenomen in de zwarte lijst afkomstig van een andere verdragspartij, ten einde tot een bevredigende oplossing te komen (art. 9 (2)). Tenslotte zal de Commissie gegevens ontvangen, bestuderen en rondzenden met betrekking tot: 1/ de verontreinigingsgraad van de zee op basis van een door de partijen te installeren permanent waarnemingssysteem; 2/ de doeltreffendheid van de uit hoofde van het Verdrag genomen maatregelen en de mate dat deze door de verdragspartijen worden tenuitvoergelegd (art. 16 (f)).

In het nieuwe Verdrag van Parijs krijgt de Commissie opnieuw de bevoegdheid om programma's en maatregelen op te stellen om mariene verontreiniging te voorkomen en uit te schakelen (art. 10). Daarbij krijgt de Commissie de bevoegdheid om activiteiten te controleren met een directe of indirecte nadelige invloed op het milieu van het verdragsgebied, zelfs indien daartoe economische instrumenten geschikt kunnen voor zijn. De mogelijkheid om economische instrumenten te hanteren bij verontreiniging afkomstig van het vasteland zijn zwak, hetgeen blijkt uit het woordgebruik "*indien van toepassing*" ("*when appropriate*"), en worden in belangrijke mate beperkt door het Europees gemeenschapsrecht. De Commissie heeft verder de supervisie over de tenuitvoerlegging van het Verdrag, de beoordelingsbevoegdheid over de efficiëntie van de aangenomen maatregelen en de noodzaak tot het nemen van bijkomende maatregelen en het beoordelen van de kwaliteit van het mariene milieu. Meer specifiek naar de mariene verontreinigingsbronnen op het land toe, zal de Commissie reductieplannen opstellen en plannen om tot een gefaseerde uitbanning te komen van die stoffen die zowel toxisch, persistent en giftig zijn. Het betreft met andere woorden die stoffen die al deze kenmerken samen vertonen en niet afzonderlijk. Indien passend, zal de Commissie tenslotte programma's en maatregelen uitwerken om de inbrenging van nutriënten te verminderen, vanuit stedelijke, gemeentelijke, industriële, landbouw- en andere bronnen (art. 3, Bijlage I, Parijs 1992). In dit laatste geval zal de slagkracht van de Commissie in de praktijk sterk worden beperkt door de

¹⁹¹² Rule 10 (1)(2), Rules of Procedure of the Paris Commission.

regelgeving van de Europese Gemeenschap (zuivering van stedelijk afvalwater en de Nitratrichtlijn).

2.2.2. De besluitvorming van PARCOM

In de praktijk maakt PARCOM bij de besluitvorming overwegend gebruik van aanbevelingen ("*Recommendations*") en besluiten ("*Decisions*"), en in mindere mate van richtlijnen. Volgens PARCOM moeten haar aanbevelingen worden beschouwd als zijnde niet-juridisch bindend voor de verdragspartijen, terwijl de besluiten wel juridisch bindend zijn¹⁹¹³. Hoewel het Verdrag van Parijs hierover niets vermeldt en dit geregeld voor interpretatieproblemen zorgde, wordt dit standpunt van de Commissie uitdrukkelijk bevestigd in het nieuwe Verdrag van Parijs (1992)¹⁹¹⁴. Over de vraag op welke wijze de Commissie best haar beslissingen neemt, was OSPAR van mening dat de beslissingen bij voorkeur zouden worden genomen door besluiten¹⁹¹⁵. Achteraf werd toegegeven dat het in de praktijk in veel gevallen gemakkelijker is om een akkoord te bereiken door gebruik te maken van aanbevelingen. In sommige gevallen is het voor tastbare resultaten ten gunste van het leefmilieu voldoende om gebruik te maken van aanbevelingen¹⁹¹⁶. Het instrument is minder belangrijk dan de te bereiken doelstellingen. Staten zijn doorgaans vlugger bereid om verregaande verplichtingen op zich te nemen via niet-juridisch afdwingbare instrumenten dan dat het geval zou zijn met duidelijke juridisch afdwingbare instrumenten (cf. 50% reducties in de Noordzeeverklaringen van 1987 en 1990).

Tot vóór 1985 werden de besluiten en de aanbevelingen van PARCOM gewoon opgenomen in het verslag van de vergadering ("*Summary Record of the Meeting*") en pas in 1985 wordt aan de aanbevelingen en de besluiten van PARCOM een meer formeel karakter verleend door de vermelding van de beslissing, gevolgd door het jaartal, nummer en het voorwerp van de beslissing (bv. PARCOM Decision 85/1 Programmes and Measures ...). Dit meer formeel karakter van de beslissingen van PARCOM doet echter geen afbreuk aan de juridische rechtskracht van de eerder genomen besluiten en aanbevelingen. De Commissie benadrukte expliciet dat de nieuwe procedure in geen geval afbreuk doet aan de geldigheid van de vorige beslissingen¹⁹¹⁷. In 1987 benadrukte PARCOM nog eens dat alle besluiten van de Commissie juridisch bindend zijn en moeten worden tenuitvoergelegd door de verdragspartijen in hun nationale wetgeving. PARCOM moet wel erkennen dat haar geen juridische middelen ter beschikking staan om de tenuitvoerlegging van de besluiten af te dwingen (zoals wel het geval in de EG), maar wijst er echter op dat een meerderheid van de beslissingen zijn aangenomen bij unanimitéit, waardoor van de verdragspartijen kan worden verwacht dat ze hun verplicht-

¹⁹¹³ Cf. OSPAR 6/13/1, § 2.16 (1984); PARCOM 9/13/1, § 4.2 (1987).

¹⁹¹⁴ Art. 13 (2): "A decision shall be binding on the expiry of two hundred days after its adoption for those Contracting Parties that voted for it and have not within that period notified the Executive Secretary in writing that they are unable to accept the decision,"; art. 13 (5): "Recommendations shall have no binding force".

¹⁹¹⁵ OSPAR 6/13/1, § 2.16 (1984).

¹⁹¹⁶ OSPAR 9/11/1, § 4.7 (1987).

¹⁹¹⁷ PARCOM 7/13/1, § 5.2. (1985).

tingen gaan nakomen¹⁹¹⁸. Bij de besluiten en de aanbevelingen waarvoor geen unanimiteit aanwezig was, worden die landen vermeld die reserves hebben laten blijken ten aanzien van de beslissing van PARCOM. Die reserves vallen soms weg bij de aanvaarding van een nieuwe beslissing ter vervanging van de vorige beslissing¹⁹¹⁹ of kunnen door de lidstaten worden herroepen. Verdragspartijen die reserves hebben geuit ten aanzien van een beslissing van PARCOM zijn uiteraard niet door de beslissing gebonden, tenzij ze achteraf expliciet te kennen geven dat ze door de beslissing zijn gebonden. Het Verdrag zelf is daar in art. 18 vrij duidelijk over. Maatregelen en programma's die door de Commissie met éénparigheid van stemmen worden aangenomen, treden voor alle partijen in werking 200 dagen nadat ze zijn aangenomen, tenzij de Commissie een andere datum voorstelt. Hoewel het Verdrag in eerste instantie bij het aanvaarden van programma's en maatregelen uitgaat van de consensus, kan de Commissie indien geen unanimiteit mogelijk is toch nog maatregelen en programma's aannemen met een drievierde meerderheid van haar leden. Ten aanzien van de partijen die voor het programma of de maatregel hebben gestemd, treedt deze in werking 200 dagen na de aanvaarding of op de datum die door de Commissie wordt voorgesteld. Voor de verdragspartijen die tegen de maatregel of het programma hebben gestemd, treedt dit pas in werking nadat die verdragspartij uitdrukkelijk te kennen geeft het programma of de maatregel te aanvaarden (art. 18 (3)).

Iedere verdragspartij heeft één stem in de Commissie en bij de stemming wordt rekening gehouden met het quorum van de aanwezige en stemmende leden, in de betekenis van het uitbrengen van een bevestigende of een afkeurende stem. Het zich onthouden betekent in dit geval niet stemmen. Er is unanimiteit vereist voor procedurele aangelegenheden en de gevallen waarvoor het Verdrag of het huishoudelijk reglement in de noodzaak tot unanimiteit voorziet¹⁹²⁰. Dit is luidens het Verdrag het geval bij de aanvaarding van het financieel- en huishoudelijk reglement (art. 18 (1)(2)), de afbakening van het maritiem verdragsgebied in de interne wateren gelegen in een waterloop van een verdragstaat (art. 16 (c)), het uitwerken van programma's voor wetenschappelijk onderzoek en toezicht (artt. 10 en 11). Verder is er unanimiteit vereist voor de toetreding van nieuwe staten (art. 24 (4)) en een uitbreiding van het maritiem verdragsgebied bij de toetreding van een nieuwe verdragspartij (art. 27 (2)). Volgens het huishoudelijk reglement is unanimiteit vereist bij beslissingen over het toelaten van niet-verdragspartijen en niet-gouvernementele organisaties als waarnemers op de vergaderingen van PARCOM¹⁹²¹, bij het bepalen van de "aanzienlijke" hoeveelheden verontreinigende stoffen volgens art. 6 van het Verdrag en voor de aanvaarding van het jaarlijks

¹⁹¹⁸ PARCOM 9/13/1, § 4.2. en 4.3. (1987).

¹⁹¹⁹ Dit is bijvoorbeeld het geval met de reserves van Frankrijk bij de PARCOM- Aanbeveling 87/3 over de bouw van nieuwe nucleaire opwerkingsfabrieken en PARCOM- Aanbeveling 87/4 over de radioactieve lozingen, die zijn vervallen bij de aanvaarding van de nieuwe aanbevelingen waaromtrent geen reserves meer waren: PARCOM Recommendation 88/4 of 17 June 1988 on Nuclear Reprocessing Plants en PARCOM Recommendation 88/5 of 17 June 1988 on Radioactive Discharges.

¹⁹²⁰ Cf. Rule 11 (1)(2) Rules of Procedure of the Paris Commission.

¹⁹²¹ Rule 4 (1) Rules of Procedure of the Paris Commission; Waarnemers van niet-gouvernementele organisaties worden pas vanaf 1991 toegelaten tot de vergaderingen van de Commissie. Het betreft o.m. de milieuorganisaties Greenpeace en WWF.

financieel budget en de speciale uitgaven¹⁹²².

De aanvaardingsprocedure voor beslissingen door OSPAR in het nieuwe Verdrag van Parijs (1992) is dezelfde als deze in het oude Verdrag. Beslissingen worden bij voorkeur bij unanimitieit genomen, en indien geen consensus mogelijk is, kunnen beslissingen door een drievierde meerderheidstemming worden aangenomen. Beslissingen kunnen niet bij een meerderheid worden aangenomen in de gevallen waar het Verdrag uitdrukkelijk de unanimitieit vereist (art 13 (1)). Doordat het Verdrag expliciet verwijst naar het juridisch bindend karakter van de besluiten, bleek het vooral voor Duitsland¹⁹²³, daarin o.m. gevolgd door Spanje en de EG¹⁹²⁴ noodzakelijk om de landen die initieel voor een besluit stemmen, gedurende 200 dagen na de stemming de mogelijkheid te geven op die beslissing terug te komen¹⁹²⁵. Artikel 13 (2) van het Verdrag luidt: "*A decision shall be binding on the expiry of a period of two hundred days after its adoption for those Contracting Parties that voted for it and have not within that period notified the Executive Secretary in writing that they are unable to accept te decision, provided that at the expiry of that period three-quarters of the Contracting Parties have either voted for the decision and not withdrawn their acceptance or notified the Executive Secretary in writing that they are able to accept the decision. ...*". Diegenen die aan het Secretariaat de aanvaarding notificeren, zijn de verdragspartijen die ofwel in eerste instantie hebben tegen gestemd of niet hebben gestemd. De verdragspartijen die voor de beslissing hebben gestemd kunnen uitdrukkelijk het Secretariaat op de hoogte brengen dat ze op hun toestemming terugkomen.

Deze bijkomende "*opting-out*" clause schept gedurende 200 dagen onduidelijke gevolgen voor de meerderheidsbeslissingen van de Commissie. Het is niet gebruikelijk om een "*opting-out*" clause in te lassen voor landen die eerder een beslissing hebben gesteund. De klassieke "*opting-out*" clause in verdragen wordt veelal gebruik in de gevallen dat een meerderheidsbeslissing ten aanzien van een amendement op een bijlage van een verdrag of een beslissing van een daartoe bevoegd orgaan, wordt aanvaard via de soepele aanvaardingsprocedure ("*tacit-acceptance*"). In dat geval wordt de meerderheidsbeslissing geacht te zijn aanvaard voor de verdragspartijen die niet voor de beslissing hebben gestemd. De meerderheid bindt bijgevolg de minderheid, tenzij deze laatsten het secretariaat van de organisatie uitdrukkelijk te kennen geven dat ze niet zijn gebonden¹⁹²⁶. In het nieuwe Verdrag van Parijs hebben we in dit geval niet te maken met een amendering van een bijlage of een appendix bij het Verdrag, maar met het nemen van beslissingen door de Commissie. Het deel over de verontreiniging van de zee vanaf het vasteland (Bijlage I) is opzettelijk summier gehouden en aan de Commissie

¹⁹²² Rule 11 (3) Rules of Procedure of the Paris Commission.

¹⁹²³ Zie OSPAREV 3/9/1, 4; zie PWG 2/2/2.

¹⁹²⁴ Zie OSPAREV 4/10/1, 2-3.

¹⁹²⁵ De tekst die voorlag tijdens OPSAREV 3 was als volgt: "*Article 9 (b) Decisions adopted by the Commission shall be binding on those Contracting Parties who voted for them, and shall be applied by those Parties two hundred days after their adoption unless the Commission specifies another date, and by any other Contracting Party after it explicitly accepts the decision, which it may do at any time*": OSPAREV 3/9/1, 8.

¹⁹²⁶ Cf. art. XV (2), Verdrag van Londen; art. 16, MARPOL 73/78; zie *infra*.

worden ruime bevoegdheden gegeven om dit via beslissingen meer in detail in te vullen. Door deze techniek is de toekomstige afbakening van te verwachten beslissingen van de Commissie niet duidelijk. Zo kan de Commissie maatregelen nemen ten aanzien van activiteiten die het mariene milieu nadelig beïnvloeden en indien praktisch haalbaar, kunnen maatregelen worden aangenomen ter herstel van benadeelde mariene gebieden. Hoewel het belangrijk is te benadrukken dat door het nemen van een juridisch bindende beslissing bij een meerderheidsstemming, de tegenstemmende verdragspartijen in de Commissie door zo een besluit niet zijn gebonden, bleek voor Duitsland een tekst die in de lijn lag met het oude Verdrag om diverse redenen onaanvaardbaar¹⁹²⁷. Als politiek argument had Duitsland de indruk dat juridisch bindende beslissingen niet noodzakelijk bijdragen tot de te maken vooruitgang. Als juridisch argument bracht Duitsland een grondwettelijk bezwaar naar voor. In Duitsland is het parlement en niet de regering bevoegd om wetten aan te nemen. Bijgevolg redeneerde Duitsland: stel dat een beslissing voorbij de nationale wetgeving gaat, dan kan een delegatie dat besluit binnen de Commissie niet aanvaarden zonder het recht van het parlement te ontkennen, zelfs in het geval de delegatie de beslissing steunt. Hierdoor wordt de publieke opinie misleid en indien verschillende delegaties hetzelfde probleem kennen, kan er geen meerderheid worden bereikt. Een ander argument voor de Duitse stelling is veeleer te zoeken in de stemmingsprocedure in het geval de Gemeenschap stemt in de plaats van de lidstaten. Indien PARCOM een beslissing neemt voor materies die tot de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap behoort, dan heeft de Europese Commissie het recht te stemmen in de plaats van de lidstaten van de Gemeenschap. Dit betekent in theorie dat de Europese Commissie alleen een meerderheidsbeslissing kan nemen in OSPAR (13 stemmen op 16), zonder dat haar lidstaten kunnen tegenstemmen. In deze optiek bekeken, kon Duitsland worden gebonden door een beslissing waarvoor of waartegen het land niet kon stemmen. Door de mogelijkheid om achteraf op de stemming van PARCOM terug te komen, herwint een verdragspartij uit de Gemeenschap de zelfstandige stempositie.

2.2.3. Bevoegdheidsconflicten en wisselwerking tussen PARCOM en de EG

Luidens art. 5 van het EEG-Verdrag moeten de lidstaten alle maatregelen treffen, zowel bijzondere of algemene, die: *"geschikt zijn om de naleving van de uit dit Verdrag of uit de handelingen van de Instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak. Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen"*. In art. 5 wordt het beginsel van de gemeenschapstrouw geformuleerd. De lidstaten hebben zowel positieve als negatieve verplichtingen. Als positieve verplichtingen moeten de lidstaten: 1/ alle maatregelen treffen om de verplichtingen na te komen die voortvloeien uit het Verdrag zelf of uit de handelingen van de instellingen van de Gemeenschap; 2/ de taakvervulling van de gemeenschapsinstellingen vergemakkelijken. Als negatieve verplichting moeten de lidstaten zich onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen¹⁹²⁸. De lidstaten hebben enerzijds de verplichting om de milieudoelstellingen vooropgezet in het Verdrag na te komen. Anderzijds beperken EG-

¹⁹²⁷ Zie PWG 2/2/2.

¹⁹²⁸ KAPTEYN, P. en VERLOREN VAN THEMAAT, P., Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen, Kluwer, Deventer, 1980, 62-63.

richtlijnen de mogelijkheden van de lidstaten om eigen milieunormen te treffen, tenzij deze richtlijnen toelaten om strengere milieuvoorschriften uit te vaardigen. De ruimte om strengere milieunormen vast te stellen, is doorgaans mogelijk ten opzichte van immissienormen¹⁹²⁹, emissienormen voor vaste installaties¹⁹³⁰ en de emissiegrenswaarden voor de lozing van gevaarlijke stoffen, waar de dochterrichtlijnen een verdergaande normering toestaan. De richtlijnen die productnormen vaststellen daarentegen sluiten veelal elk verdergaand optreden van de lidstaat uit. De Europese productrichtlijnen hebben in de regel een dubbele doelstelling, enerzijds een bijdrage leveren tot de bescherming van het leefmilieu, anderzijds, door harmonisatie van de normering, het vrije verkeer van goederen bevorderen.

Conflicten bij de besluitvorming van PARCOM met de Commissie van de Europese Gemeenschap waren het gevolg van enerzijds de stemmingsprocedure voorzien in het Verdrag van Parijs (1974) en anderzijds de omvangrijke externe bevoegdheden van de Commissie van de EG en de milieubesluitvorming in de Gemeenschap (waaronder de in voorbereiding zijnde en hangende voorstellen, ter goedkeuring aan de Raad voorgelegd door de Commissie). In de meeste gevallen waarbij zowel de EG, als de lidstaten van de EG verdragspartij zijn bij een verdrag ("*gemengd verdrag*"), wordt bij de stemmingsprocedure in het besluitvormingsproces de clause opgenomen: "*Op de gebieden die onder haar bevoegdheid vallen, oefent de Europese Gemeenschap haar stemrecht uit met een aantal stemmen dat gelijk is aan het aantal van haar Lid-Staten dat partij is bij dit Verdrag. De Europese Gemeenschap oefent haar stemrecht niet uit in gevallen waarin haar Lid-Staten hun stemrecht uitoefenen en omgekeerd*"¹⁹³¹. Een gelijkwaardige clause is terug te vinden in de Verdragen van Parijs¹⁹³². Indien de Commissie van mening was dat een bepaalde materie waarover moest worden gestemd tot de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap behoorde, kon de vertegenwoordiger van de Commissie in de plaats stemmen van de lidstaten, waardoor de lidstaten hun individueel stemrecht verloren. Bij PARCOM waar 9 van de 12 staten lid waren van de Europese Gemeenschap, betekende dit dat er binnen PARCOM geen meerderheidsbeslissingen kon worden genomen indien de Commissie van de EG tegenstemde en daarbij van oordeel was dat de materie waarover werd gestemd een gemeenschapsmaterie was en bijgevolg aan het stemrecht van haar lidstaten werd onttrokken. De Gemeenschap had hierdoor dikwijls de

¹⁹²⁹ Bv. art. 4 (2), Richtlijn 80/779/EEG van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxyde en zwevende deeltjes, P.B.L. nr.229 (1980); art.2 (3) van de Richtlijn 82/884/EEG van 3 december 1982 betreffende een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood, P.B.L. nr.378 (1982); art. 5, Richtlijn 85/203/EEG van 7 maart 1985 inzake de luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxyde, P.B.L. nr.87 (1985); art.9, Richtlijn 78/659/EEG van 18 juli 1978 betreffende de vereiste kwaliteit van het zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen, P.B.L. nr.222 (1978); art. 6, Richtlijn 75/440/EEG van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater in de lidstaten, P.B.L. nr.194 (1975); art. 7(2), Richtlijn 76/160/EEG van 8 december 1976 betreffende de kwaliteit van zwemwater, P.B.L. nr.131 (1976); art. 9, Richtlijn 79/923/EEG van 30 december 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater, P.B.L. nr.281 (1979).

¹⁹³⁰ Bv. art. 14, Richtlijn 84/360/EEG van de Raad van 28 juni 1984 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging, P.B.L. nr. 188 (1984).

¹⁹³¹ Cf. art. 19, Verdrag van Barcelona; art. 13, Verdrag van Bonn; art. 23, Verdrag van Helsinki (1992); art. 8 (2) Verdrag betreffende de Internationale Commissie van de Elbe.

¹⁹³² Art. 19, Parijs (1974); art. 20, Parijs (1992).

sleutel van de besluitvorming binnen PARCOM in handen, tot grote frustratie van de niet-EG-lidstaten in de Commissie (vnl. Noorwegen en Zweden)¹⁹³³ en in bepaalde gevallen de eigen lidstaten. Niet alleen zijn de eigen lidstaten niet meer volledig vrij om zelfstandig een beslissing te aanvaarden die de Commissie van de EG in hun plaats heeft verworpen, maar ze zijn ook niet meer vrij een beslissing te blokkeren die de Commissie van de EG voor haar lidstaten aanvaardt. In 1983 was Duitsland tegen een voorstel van PARCOM voor een verbod op het gebruik van PCB's in nieuwe toestellen¹⁹³⁴ waardoor een beslissing om het gebruik van PCT's en PCB's in nieuwe toestellen te verbieden, werd uitgesteld. Het jaar daarop gaf Duitsland te kennen dat er plannen waren om binnen de twee jaar over te schakelen op PCB-vrije hydraulische vloeistoffen voor toestellen die worden gebruikt in de Duitse koolmijnindustrie en dat Duitsland bijgevolg een verbod op het gebruik van PCB's vanaf een bepaalde datum kan aanvaarden. In afwachting van een formele beslissing, nam PARCOM een intentieverklaring aan om het gebruik van PCB's and PCT's in bepaalde nieuwe toestellen te verbieden vanaf 1 juli 1985. In 1985 was PARCOM, met uitzondering van Spanje, akkoord om het gebruik van PCB's en PCT's in nieuwe toestellen vanaf 1 juli 1986 formeel te verbieden. De Commissie van de EG verklaarde echter dat de Gemeenschap hiervoor exclusief bevoegd is op basis van Richtlijn 76/769/EEG betreffende het op de markt brengen en gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten en de Commissie bijgevolg het voorgestelde besluit niet kon aanvaarden. Tot ongenoegen van Duitsland, Noorwegen en Zweden die bereid waren het verbod vanaf 1 juli 1985 te aanvaarden, werd deze beslissing uiteindelijk uitgesteld¹⁹³⁵. In hetzelfde jaar blokkeerde de Commissie van de EG een beslissing van PARCOM om een specifiek programma uit te werken ten aanzien van cadmiumlozingen afkomstig van diverse niet-industriële bedrijven, waarvoor in de praktijk geen emissienormen kunnen worden uitgewerkt. Volgens de Commissie bevatte het voorstel bepalingen die verder gaan dan de Cadmiumrichtlijn van de EG en kon de Commissie daarom niet akkoord gaan met het voorgestelde besluit¹⁹³⁶. Eveneens in 1985 blokkeerde de Commissie en twee andere verdragspartijen een besluit van PARCOM met belangrijke bepalingen om afval afkomstig van de titaandioxide industrie op termijn te verbieden (de vaste en sterke zuren) en in belangrijke mate te beperken (de zwakke zuren). Volgens de Commissie was het voorstel van besluit in tegenspraak met art. 11 van de Richtlijn 78/176/EEG betreffende afvalstoffen afkomstig van de titaandioxide industrie, waarin het voor nieuwe bedrijven volstaat om een milieueffectenbeoordeling te maken¹⁹³⁷. Tenslotte blokkeerde de Commissie een besluit van PARCOM met emissiewaarden voor kwiklozingen van bestaande pekels recyclerende alkalichloridebedrijven

¹⁹³³ Cf. Verklaring van Noorwegen en Zweden bij de voorgestelde PARCOM-besluiten: "*The delegations of Norway and Sweden expressed their concern over the difficulties in reaching Decisions in the Commission that had arisen owing to the unclear situation regarding the competence of the EEC in relation to its individual Member States. Norway and Sweden pointed to the fact that the Paris Convention is itself a binding legal instrument, imposing obligations and responsibilities on all its Contracting Parties. They stressed the importance of the Contracting Parties retaining effective means to carry out these obligations*": PARCOM, Seventh Annual Report, 6, par. 30.

¹⁹³⁴ Zie PARCOM, Fourth and Fifth Annual Report, 19-20, par. 7.

¹⁹³⁵ Zie PARCOM, Seventh Annual Report, 4-5, par. 20-25.

¹⁹³⁶ Zie PARCOM, Seventh Annual Report, 4-5, 16-18.

¹⁹³⁷ Zie PARCOM, Seventh Annual Report, 7, par. 35-38.

omdat de grenswaarden voor de emissies in het voorstel van besluit van PARCOM strenger waren dan deze opgenomen in Richtlijn 82/176/EEG¹⁹³⁸. Bijgevolg werd er hoofdzakelijk en quasi altijd gestreefd om beslissingen te nemen bij consensus, hoewel in 1985 PARCOM-Besluit 85/1 inzake kwiklozingen en PARCOM-Besluit 85/2 inzake cadmiumlozingen werd aanvaard bij "*geschreven stemmen*"¹⁹³⁹.

Bepaalde voorstellen van maatregelen binnen PARCOM die strenger waren dan de EG-richtlijnen of voorstellen, werden bijgevolg door de Commissie van de EG tegengehouden of afgezwakt. Volgens SAETEVIK blijkt dat de Commissie van de EG het meest voorstellen tot formele besluiten van PARCOM heeft geblokkeerd of uitgesteld, gevolgd door Groot-Brittannië en Frankrijk¹⁹⁴⁰. Geregeld worden door de Commissie van de EG reserves geuit ten aanzien van PARCOM-beslissingen die vooral betrekking hebben op het beperken van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen¹⁹⁴¹ of op radioactieve lozingen¹⁹⁴². De EG heeft ook een "*acceleratie-effect*" in de besluitvorming binnen PARCOM teweeggebracht, in de gevallen waarin vrij snel kon worden overeengekomen om EG-richtlijnen te externaliseren naar de niet-EG-lidstaten binnen PARCOM, in de gevallen waarin PARCOM-voorstellen werden overgenomen door de EG en hierdoor een afdwingbare kracht kregen ten aanzien van de EG-lidstaten en in de gevallen binnen PARCOM een beroep kon worden gedaan op de voorbereidende werkzaamheden die reeds binnen de EG hadden plaatsgevonden¹⁹⁴³.

2.2.4. De wisselwerking tussen de Noordzeeverklaringen en PARCOM

Ten aanzien van de Noordzee kunnen er qua juridisch karakter twee verschillende benaderingen worden onderscheiden, nl. overeenkomsten die expliciet beogen om juridisch bindende rechtsgevolgen tot stand te brengen (bv. Verdragen, EEG-richtlijnen, PARCOM-besluiten) en overeenkomsten die de uitdrukking zijn van een gezamenlijk beleid zonder de intentie om daaraan (afdwingbare) rechtsgevolgen te koppelen (bv. PARCOM-aanbevelingen, Noordzeeverklaringen). Deze laatsten worden op ministerieel niveau dikwijls verklaringen genoemd. Het onderscheid tussen beide overeenkomsten wordt hoofdzakelijk beïnvloedt door de intentie

¹⁹³⁸ Zie PARCOM, Seventh Annual Report, 8, par. 42-43.

¹⁹³⁹ PARCOM Decision 85/1: Programmes and Measures of 31 December 1985 on Limit Values and Quality Objectives for Mercury Discharges by Sectors other than the Chlor-alkali Industry; PARCOM Decision 85/2: Programmes and Measures of 31 December 1985 on Limit Values and Quality Objectives for Cadmium Discharges.

¹⁹⁴⁰ Cf. SAETEVIK, S., Environmental Cooperation between the North Sea States, London, Belhaven Press, 1988, 98-102 en bijlage 4.

¹⁹⁴¹ Zoals bv. bij: PARCOM Decision 92/3 of 22 September 1992 on the Phasing Out of PCB's and Hazardous PCB Substitutes: MMC, 135; PARCOM Decision 93/1 on the Phasing Out of the Use of Hexachloroethane in the Non-ferrous Metal Industry: OSPAR 15/13/1, § 4.17 en bijlage 7.

¹⁹⁴² Zo heeft de EG zich onthouden bij de aanvaarding van PARCOM Recommendation 93/5 Concerning Increases in Radioactive Substances from Nuclear Reprocessing Plants: OSPAR 15/3/1, § 4.111 en bijlage 14.

¹⁹⁴³ Cf. SAETEVIK, S., o.c. 101-102 (1989); PRAT, J.-L., 'The Role and Activities of the European Communities in the Protection and Preservation of the Marine Environment of the North Sea', in o.c., FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Ed.), 107-108 (1990).

van de partijen¹⁹⁴⁴ waarbij de vorm dikwijls ondergeschikt is¹⁹⁴⁵, hoewel de intentie van de partijen niet altijd even duidelijk is. In het Eastern Greenland geschil was het Permanent Hof van Internationale Justitie van mening dat de mondelinge verklaring van de Noorse Minister van Buitenlandse Zaken tot zijn Deense collega voor Noorwegen verbindend was¹⁹⁴⁶. Het Internationaal Gerechtshof stelde in de Nuclear Tests Case dat ook een unilaterale verklaring bindend kan zijn voor diegene die ze heeft afgelegd, ongeacht de vorm en zonder dat daarop andere staten dienen te reageren. Het Hof geeft toe dat niet alle unilaterale daden verplichtingen tot stand brengen. Een verklaring dient wel, zoals een verdrag, te goeder trouw te worden uitgevoerd¹⁹⁴⁷. Verklaringen hebben bijgevolg een zeer heterogeen karakter, gaande van zuiver informatief, naar de aankondiging van een overeengekomen beleid tot het scheppen van een internationale juridische verplichting, of de combinatie van het voornoemde¹⁹⁴⁸.

De wijze waarop een verklaring tot stand komt, de bewoordingen waarin de verklaring is gesteld, diegene die de verklaring heeft afgelegd en de effectieve tenuitvoerlegging van de verklaring kunnen hulpmiddelen zijn bij het achterhalen van deze intentie¹⁹⁴⁹. Een verklaring wordt soms als een "*soft law*" instrument beschouwd waarbij de intentie van de partijen en bijgevolg de juridische draagwijdte niet altijd even duidelijk is en daarom telkenmale geval per geval moet worden beoordeeld. Ook het begrip "*soft law*" heeft in de doctrine verschillende betekenissen. Voor sommigen omvat dit zowel rechts- als niet-rechtsnormen. Voor anderen betekent "*soft law*" de rechtsnormen die terug te vinden zijn in verdragen en die vaag zijn wat hun inhoud betreft en zwak ten aanzien van de vereiste verplichtingen¹⁹⁵⁰.

In de Vierde Noordzeeverklaring (1995) beschouwen de partijen hun afspraken in de

¹⁹⁴⁴ Cf. MAES, F., *o.c.*, 10-12 (1996).

¹⁹⁴⁵ Het Permanent Hof van Internationale Justitie stelde, dat vanuit het standpunt van het verplichtend karakter van een internationale overeenkomst, dergelijke engagementen de vorm kunnen aannemen van een verdrag, een conventie, een verklaring, een akkoord, een protocol of en uitwisseling van nota's: Austro-German Customs Régime, *P.C.I.J.*, Series A/B, no. 41, 47, 5 september 1931; Internationaal Gerechtshof, Temple of Preah Vihear Case, *I.C.J. Reports*, 1961, 31 : "*Where ... as is general the case in international law, which places the principal emphasis on the intentions of the parties, the law prescribes no particular form, parties are free to choose what form they please provided their intention clearly results from it*".

¹⁹⁴⁶ Eastern Greenland Case, *P.C.I.J.*, Series A/B, no. 53, 71, 5 april 1933: "*The Court considers it beyond all dispute that a reply of this nature given by the Minister of Foreign Affairs on behalf of his Government in response to a request by the diplomatic representative of a foreign Power, in regard to a question falling within his province, is binding upon the country to which the Minister belongs*".

¹⁹⁴⁷ Arrest van 20 december 1974, Nuclear Tests Case, *I.C.J. Reports*, 1974, §§ 43-46, 267-268.

¹⁹⁴⁸ Zie VAN DER MENSBRUGGHE, Y., 'Legal Status of International North Sea Conference Declarations, in' *o.c.*, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (ED.), 15-22 (1990).

¹⁹⁴⁹ MAES, F. en SOMERS, E., *o.c.*, 7-8 (1989).

¹⁹⁵⁰ Zie MAES, F., *o.c.*, 16-19 (1996).

Noordzeeverklaringen uitdrukkelijk als politieke verbintenissen¹⁹⁵¹, en bijgevolg de uiting van hun politieke wil om samen te werken, zonder daar juridische consequenties te moeten aan koppelen¹⁹⁵². De verklaringen zijn een blijk van de gemeenschappelijke politieke intenties, waardoor de niet-naleving van de overeengekomen afspraken voor de partijen juridisch niet-afdwingbaar zijn. Dit betekent echter niet dat de verklaringen geen rechtsscheppende of diplomatieke betekenis hebben. De Noordzeeverklaringen worden gebruikt om het rechtsscheppende proces te stimuleren of te versnellen binnen PARCOM en de EG en kunnen worden aanzien als een tussenstap naar een overeenkomst waarover geen discussie bestaat omtrent de aangegane verplichtingen en het afdwingbare karakter ervan¹⁹⁵³. De Noordzeeverklaringen hebben bijgedragen tot het besluitvormingsproces binnen PARCOM op momenten dat PARCOM weinig slagkracht vertoonde en hebben PARCOM nieuwe impulsen gegeven en in zekere zin een uitweg geboden bij sommige bevoegdheidsconflicten tussen de verdragsstaten en de Commissie van de EG. De Europese Commissie heeft ook de Noordzeeverklaringen onderhandeld en ondertekend, en is op basis van het beginsel van de goede trouw daardoor politiek gebonden¹⁹⁵⁴.

De Noordzeeverklaringen vervullen bijgevolg een belangrijke rol bij de uitwisseling van informatie, bij het onderhandelen en bij het argumenteren in de besluitvorming binnen PARCOM en de EG. De afspraken uit de Noordzeeverklaringen maken vooral sedert de Derde Noordzeeverklaring (1990) het voorwerp uit van uitgebreide rapporteringen over de mate waarin de Noordzeelanden hun afspraken ook uitvoeren¹⁹⁵⁵. De Noordzeeverklaringen hebben in belangrijke mate bijgedragen tot het inschatten van het probleem van de nutriëntenverontreiniging van het mariene milieu en dragen in bepaalde mate bij tot accentverschuivingen in het internationaal beleid (bv. natuurbescherming en visserij in de Vierde

¹⁹⁵¹ Cf. preambule Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring (1995): "*REAFFIRMING the political commitments made at the three preceding International Conferences on the Protection of the North Sea held in the Federal Republic of Germany in 1984 (Bremen Declaration), in the United Kingdom in 1987 (London Declaration) and in the Netherlands in 1990 (Hague Declaration)*"; zie ook in minder duidelijke bewoordingen de preambule van de Derde Ministeriële Noordzeeverklaring (1990); zie ook NSCPR (1995), 32-33.

¹⁹⁵² De doctrinaire discussie uit 1989-1990 wordt hierdoor definitief beslecht ten voordele van diegenen die uitgingen van het politieke karakter van de verklaringen, zonder dat daaraan rechtsgevolgen moeten worden gekoppeld, behoudens het algemeen beginsel van de "goede trouw": zie voor het toekennen van rechtsgevolgen aan de verklaringen: MAES, F. en SOMERS, E., o.c., 3-8 (1989); zie voor de beschouwing dat de Noordzeeverklaringen, politieke verklaringen zijn: VAN DER MENSBRUGGHE, Y, l.c., 15-22 (1990).

¹⁹⁵³ Zie ook HAYWARD, P., 'The Oslo and Paris Commissions', in o.c., FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), 91-100 (1990); PALLEMAERTS, M., 'The North Sea Ministerial Declarations from Bremen to the Hague: Does the Process Generate any Substance?', 7 IJECL 1-26 (1992); NOLLKAEMPER, A., o.c., 246-248 (1993).

¹⁹⁵⁴ Zie bv. Progress Report of the Commission of the European Communities, in The Implementation of the Ministerial Declaration of the Second International Conference on the Protection of the North Sea, The Hague, February 1990, 479-483; de verwijzing naar de Derde Noordzeeverklaring (1990) in de preambule bij Verordening (EEG) Nr. 3908/91 van de Raad van 19 december 1991 met betrekking tot een communautaire actie voor de bescherming van het milieu in de kustgebieden en de kustwateren van de Ierse Zee, de Noordzee, het Kanaal, de Oostzee en het Noordoostelijk deel van de Atlantisch Oceaan (NORSPA), P.B.L 370/28 van 31 december 1991; zie PRAT, J.L., in o.c., FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), 101-110 (1990).

¹⁹⁵⁵ Zie bv. NSCPR (1995), 35-207.

Noordzeeverklaring). De Noordzeeverklaringen betekenen ook een bereikt pré-akkoord tussen de Noordzeelanden, waarvan het dikwijls de bedoeling is de elementen van het politieke akkoord uit te breiden naar regio's die de Noordzee overstijgen en deze te verankeren in juridisch afdwingbare instrumenten, zoals het geval met het Verdrag van Parijs, de besluitvorming van de EG en andere verdragen (IMO, Dumpingverdrag van Londen), voor zover ze daarop van toepassing kunnen zijn. Een vorm van voorakkoord in de Noordzeeverklaringen betekent reeds een bereikte meerderheid binnen PARCOM, waardoor de onderhandelingen binnen PARCOM zich kunnen concentreren tot het overtuigen van de andere verdragspartijen of het nemen van verdergaande beslissingen¹⁹⁵⁶. De Noordzeeverklaringen kunnen ook door middel van de nationale wetgeving in de Noordzeelanden rechtstreeks worden tenuitvoergelegd¹⁹⁵⁷. De Noordzeeverklaringen hebben in België aanleiding gegeven tot de oprichting van een ad hoc Technische Commissie Noordzee om de betrokkenheid van de gewestelijke en federale overheden te coördineren ten aanzien van de afspraken gemaakt in de Noordzeeverklaringen en bij de besluitvorming van PARCOM¹⁹⁵⁸ en tot het opvolgen van de 50%-70% reducties in de toevoer van de 36 prioritare stoffen (Derde Noordzeeverklaring, 1990) door middel van Belgische stofstroomdossiers¹⁹⁵⁹.

2.3. De basisregels bij de bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging: de stoffenbenadering en de afvalstroom/industriële sectorenbenadering.

2.3.1. Het voorkomen, beperken en uitschakelen van mariene verontreiniging door een stoffenbenadering (Verdrag van Parijs, 1974)

De artt. 4, 5 en 6 van het Verdrag van Parijs (1974) vormden de kernverplichtingen van de verdragspartijen om de verontreiniging van het mariene milieu vanaf het land te voorkomen, te verminderen en te bestrijden. Vooral de stoffen worden gevisieerd die niet snel onschadelijk worden gemaakt of niet tot ontbinding overgaan door natuurlijke processen en aanleiding kunnen geven tot een gevaarlijke accumulatie van schadelijke stoffen in de voedselketen, of de gezondheid van de levende organismen kunnen bedreigen en ongewenste veranderingen opwekken in de ecosystemen, of het oogsten van zeeproducten en andere rechtmatige

¹⁹⁵⁶ Dit is niet altijd zonder spanningen verlopen tussen de club van de Noordzeelanden en de overige verdragspartijen. Tijdens de vergadering van PARCOM in 1988 is o.m. overeengekomen dat PARCOM er zal naar streven om gemeenschappelijk doelstellingen uit te werken ter bescherming van het mariene milieu van het ganse verdragsgebied op basis van consensus tussen alle verdragspartijen en dat andere mariene regio's andere maatregelen kunnen vereisen dan deze van toepassing op de Noordzee, wegens verschillende geografische, hydrografische en ecologische omstandigheden: PARCOM 10/10/1, § 4.6.

¹⁹⁵⁷ Dit komt tot uiting in de Nederlandse statenpraktijk: NOLLAEMPER, A., o.c., 231 en 236 (1993).

¹⁹⁵⁸ De ad hoc Technische Commissie Noordzee (MNZ) werd op 12 november 1990 ingesteld door de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu, geïnspireerd op het ontwerp van samenwerkingsakkoord (Oostende, 20 mei 1989) om de afspraken uit de Tweede Noordzeeconferentie uit te voeren; zie over het akkoord van 20 mei 1989: SOMERS, E. en MAES, F., Het structurele falen van een Belgisch Noordzee-actieplan en voorstellen voor een Noordzeebeleid inzake vervuiling, Studie uitgevoerd in opdracht van Greenpeace, Universiteit Gent, 1990, 6-47 (1991); zie voor de werking van de MNZ: Technische Commissie Noordzee, Jaarverslagen 1992, 1993, 1994, 1995, Brussel, BMM.

¹⁹⁵⁹ Zie MNZ, Stofstromen naar de Noordzee, Brussel, BMM, juni 1995.

gebruiken ernstig verstoren. De klassieke criteria van persistentie, giftigheid en bioaccumulatie van de stof worden gehanteerd, hoewel er expliciet wordt aan toegevoegd dat deze kenmerken niet noodzakelijk een gelijkwaardig belang vertegenwoordigen en ook andere factoren kunnen in rekening worden gebracht, zoals de plaats en de geloosde hoeveelheid van de stoffen. In Bijlage A is er sprake van giftigheid of andere schadelijke eigenschappen, waarbij onder "*andere schadelijke eigenschappen*" ook kankerverwekkende stoffen moet worden begrepen¹⁹⁶⁰.

De geïndiceerde stoffen worden uitdrukkelijk vermeld in Bijlage A en onderverdeeld in de zwarte lijst-stoffen (Deel I), de grijze lijst-stoffen (Deel II) en de radioactieve stoffen (Deel III). Deel I omvat die stoffen waarvoor dringende maatregelen de lozingen ervan moeten stopzetten. Het betreft: 1/ organische halogeenverbindingen en stoffen waaruit dergelijke verbindingen in het mariene milieu kunnen ontstaan, met uitzondering van diegene die biologisch onschadelijk zijn of die in zee snel worden omgezet in biologisch onschadelijke stoffen; 2 kwik en kwikverbindingen; 3/ cadmium en cadmiumverbindingen; 4/ persistente kunststoffen die kunnen drijven, zweven of zinken en die andere rechtmatige gebruiken van de zee ernstig kunnen hinderen; en 5/ van minerale olie afgeleide persistente oliën en koolwaterstoffen. Deel II omvat die stoffen die dezelfde kenmerken van de Deel I- stoffen vertonen, maar die minder schadelijk zijn of sneller onschadelijk worden gemaakt. Voor deze stoffen moet de mariene verontreiniging erdoor streng worden beperkt of eventueel uitgeschakeld. Het betreft: 1/ organische verbindingen van fosfor, silicium en tin en stoffen waaruit dergelijke verbindingen in het mariene milieu kunnen ontstaan, met uitzondering van die stoffen die biologisch onschadelijk zijn of die in zee snel worden omgezet in biologisch onschadelijke stoffen; 2/ elementaire fosfor; 3/ van minerale olie afgeleide niet-persistente oliën en koolwaterstoffen; 4/ de elementen en hun verbindingen van arsenicum, chroom, koper, lood, nikkel en zink; 5/ stoffen die naar de mening van de Commissie een schadelijke werking hebben op de smaak en/of geur van producten uit het mariene milieu bestemd voor menselijke productie. In Deel III wordt verwezen naar radioactieve stoffen, met inbegrip van afvalstoffen, waarvan de lozing ervan door de partijen zal worden voorkomen of eventueel uitgebannen, terwijl de gemeenschappelijke actie zich beperkt tot het wetenschappelijk onderzoek en de monitoring van de invloed ervan op het mariene milieu (art. 5 (c)).

Ten aanzien van de stoffen uit Deel I en II kunnen de verdragspartijen afzonderlijk of gezamenlijk binnen de Commissie, maatregelen en programma's uitwerken. Die programma's en maatregelen kunnen specifieke regelgeving of normen omvatten, neergelegd in aanbevelingen of besluiten van de Commissie. Indien wetenschappelijke bewijsvoering uitwijst dat stoffen die niet werden opgenomen in Bijlage A een ernstig gevaar betekenen voor het mariene milieu, zoals bv. de nutriënten bij de algenbloei, kan bij wijze van dringende maatregel ook ten aanzien van die stoffen regelgevend worden opgetreden (art. 4). Hoewel de Commissie eerst besloot dat er geen behoefte was tot een regelmatige herziening van de bijlagen als routineprocedure, zoals dit was voorgenomen door de Commissie van Oslo¹⁹⁶¹, kwam ze in 1985 op dit standpunt terug. Een deelname aan de vijfjaarlijkse herziening van de bijlagen in overeenstemming met de herziening van de bijlagen in het Verdrag van Oslo, had tot doel om te vermijden

¹⁹⁶⁰ PARCOM 7/13/1, § 6.59 (1985); PARCOM, *Seventh Annual Report*, 15, par. 80.

¹⁹⁶¹ PARCOM 4/9/1, § 4.1. (1982).

dat nieuwe stoffen opgenomen in de bijlage van het Verdrag van Oslo er zouden toe leiden dat deze stoffen zouden worden geloosd vanaf het vasteland onder het Verdrag van Parijs¹⁹⁶². In de praktijk werden geen nieuwe stoffen in Bijlage A van het Verdrag van Parijs opgenomen en was daar geen behoefte aan. Onder het Verdrag van Parijs kan de Commissie immers optreden ten aanzien van stoffen die niet zijn opgenomen in de Bijlage, indien die stoffen een ernstig gevaar vormen voor het mariene milieu en er dringende maatregelen moeten worden getroffen (artt. 4 (4) en 9). Een herziening van de bijlagen in de zin dat er een herschikking plaatsgrijpt van de reeds in de bijlage opgenomen stoffen was voor bepaalde verdragspartijen wel belangrijk. Zo stelde Duitsland voor om lood en loodverbindingen over te hevelen van de grijze lijst naar de zwarte lijst, maar dit voorstel werd door de Commissie afgewezen. Dezelfde herschikking voor elementair fosfor werd ook afgewezen. In de praktijk werd Bijlage A van het Verdrag van Parijs niet herzien of herschikt.

Artikel 6 van het Verdrag staat onafhankelijk van art. 4, aangezien de verdragspartijen onverminderd hun verplichting om maatregelen en programma's uit te werken voor de zwarte en grijze lijst-stoffen, de verplichting aanvaarden om de kwaliteit van het mariene milieu te behouden en te verbeteren. Om die kwaliteit te behouden en te verbeteren, zullen de partijen ernaar streven om: 1/ de huidige verontreiniging vanaf het land te beperken; en 2/ elke nieuwe vorm van verontreiniging, met inbegrip van deze door nieuwe stoffen, te voorkomen. Dit is het welbekende "*stand-still*"-beginsel dat we ook terugvinden in andere leefmilieuverdragen en in EG-milieurichtlijnen. De verplichting wordt in het Verdrag afgezwakt door het veeleer vrijblijvend woordgebruik. De partijen zullen slechts pogen ("*shall endeavour*") om bestaande verontreiniging te beperken en nieuwe te voorkomen. Bij het uitwerken van hun leefmilieubeleid worden nog een aantal wetenschappelijke onzekerheden benadrukt, waaronder de stand van de huidige verontreiniging en de kwaliteit en de absorptiemogelijkheid van de ontvangende mariene wateren. Tenslotte is ook de aard en de "*hoeveelheid*" van de verontreinigende stoffen van belang, evenals de noodzaak om tot een geïntegreerd ruimtelijk orderingsbeleid te komen dat verzoenbaar is met de eisen die aan het milieu worden gesteld. Volgens het huishoudelijk reglement van de Commissie betekent de verwijzing naar de "*hoeveelheid*" verontreinigende stoffen, een "*aanzienlijke hoeveelheid*" ("*significant quantities*") waarvoor bij de kwalificatie ervan zelfs unanimititeit van de stemmen binnen de Commissie nodig is¹⁹⁶³.

2.3.2. De stoffenbenadering in de Europese kaderrichtlijn 76/464/EEG ter bescherming van het aquatisch milieu

Richtlijn 76/464 is een kaderrichtlijn en bevat drie krachtlijnen om de verontreiniging van het aquatisch milieu van de Gemeenschap te beëindigen en te verminderen. Voor de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen worden emissiegrenswaarden vastgesteld die in de door de lidstaten te verstrekken vergunningen aan de lozers van die stoffen op termijn moeten worden nageleefd. In afwijking op het gebruik van de emissiegrenswaarden voor bepaalde gevaarlijke stoffen kunnen de lidstaten opteren voor kwaliteitsdoelstellingen, waaraan de lozing van die

¹⁹⁶² PARCOM 7/13/1, § 6.52; zie uitgebreid over de herziening van de bijlagen: PARCOM, *Seventh Annual Report*, 13-14, para. 71-78 en Bijlage 4 met de classificatie- en toewijzingscriteria voor stoffen in de bijlagen bij het Verdrag, 31.

¹⁹⁶³ Cf. Rule 11 (3) Rules of Procedure of the Paris Commission.

stoffen moet voldoen. In beide gevallen betreft het de stoffen opgenomen in lijst I of getransfereerd naar lijst I door dochterrichtlijnen. Voor de in lijst II opgenomen stoffen of groepen van stoffen wordt van de lidstaten verwacht dat ze reductieprogramma's opstellen. Om te voldoen aan de wens van Groot-Brittannië met zijn traditie om waterkwaliteitsdoelstellingen te hantieren, kan de Raad op voorstel van de Commissie ook kwaliteitsdoelstellingen vaststellen waaraan de geloosde stoffen moeten voldoen¹⁹⁶⁴. De kwaliteitsdoelstellingen worden vastgesteld op basis van de toxiciteit, de persistentie en de accumulatie van deze stoffen in levende organismen en in sedimenten, zoals deze resulteren uit de meest recente deugdelijke wetenschappelijke gegevens, met inachtneming van de verschillen in kenmerken tussen zeewater en zoetwater. De kwaliteitsdoelstellingen moeten in het door de lozingen beïnvloede geografische gebied worden bereikt en voortdurend worden gehandhaafd (art. 6 (2)(3)). De lidstaten zijn gehouden maatregelen te treffen zodat de verontreiniging van de wateren waarop de Richtlijn niet van toepassing is (zeewater, voorbij de territoriale zee), niet toeneemt. Elke handeling met de bedoeling de bepalingen van de Richtlijn te ontduiken, moet door de lidstaten worden verboden (art. 8). De krachtens de Richtlijn genomen maatregelen mogen niet leiden tot een directe of indirecte toename van de verontreiniging van de wateren waarvoor de Richtlijn geldt ("*stand-still beginsel*") (art. 9).

De lidstaten moeten alle maatregelen nemen om de verontreiniging van de territoriale wateren en de kustwateren door lijst I-stoffen uit de bijlage (zwarte lijst) te beëindigen en de verontreiniging door stoffen uit lijst II van de bijlage (grijze lijst) te verminderen (art. 2). De Richtlijn is hiertoe slechts een eerste stap. Lijst I bevat stoffen die deel uitmaken van families en groepen van stoffen die in hoofdzaak worden gekozen op basis van hun toxiciteit, persistentie, bioaccumulatie, met uitzondering van die stoffen welke biologisch onschadelijk zijn of die snel worden omgezet in biologisch onschadelijke stoffen. Het betreft: 1/ organische halogeenverbindingen en stoffen waaruit in water dergelijke verbindingen kunnen ontstaan; 2/ organische fosforverbindingen; 3/ organische tinverbindingen; 4/ stoffen waarvan is aangetoond dat zij in of via water een kankerverwekkende werking hebben; 5/ kwik en kwikverbindingen; 6/ cadmium en cadmiumverbindingen; 7. persistente minerale oliën en uit aardolie bereide persistente koolwaterstoffen; en 8/ persistente kunststoffen die in het water kunnen drijven, zweven of zinken en die enig gebruik van het water kunnen hinderen. Een stof die behoort tot de groepen of categorieën van lijst I wordt slechts effectief een stof van lijst I wanneer met toepassing van art. 6 van de Richtlijn een dochterrichtlijn voor de betrokken stof in grenswaarden voorziet.

Lijst II omvat stoffen met een schadelijke werking op het water. De schadelijke werking kan evenwel beperkt zijn tot een bepaald gebied en afhangen van de kenmerken van de ontvangende wateren en de plaats daarvan. Onder lijst II vallen stoffen die deel uitmaken van families en groepen van stoffen genoemd in lijst I, waarvoor de grenswaarden bedoeld in artikel 6 van de richtlijn nog niet werden vastgesteld. Het betreft ook afzonderlijke stoffen en groepen van stoffen die expliciet worden opgenomen in lijst II. Deze stoffen zijn: 1/ de opgesomde metalloïden en metalen alsmede verbindingen ervan (zink, koper, nikkel, chroom, lood,

¹⁹⁶⁴ De andere lidstaten opteerden voor het systeem van emissiegrenswaarden: zie JOHNSON, S. P., The Pollution Control Policy of the European Communities, Graham & Trotman, London, 1983, 56- 57; JOHNSON, S. en CORCELLE, G., L'autre Europe "verte": la politique communautaire de l'environnement, Brussel, Editions Labor, 1987, 44-45, 77-78.

selenium, arsenicum, antimoon, molybdeen, titaan, tin, barium, beryllium, borium, uranium, vanadium, kobalt, thallium, tellurium, zilver); 2/ biociden en niet in lijst I genoemde derivaten daarvan; 3/ stoffen met een schadelijke werking op de smaak en/of geur van producten uit het water bestemd voor de mens, alsmede verbindingen waaruit dergelijke stoffen in water kunnen ontstaan; 4/ organische siliciumverbindingen die toxisch of persistent zijn en stoffen waaruit dergelijke verbindingen in water kunnen ontstaan, met uitzondering van die welke biologisch onschadelijk zijn of die in water snel worden omgezet in onschadelijke stoffen; 5/ anorganische fosforverbindingen en elementair fosfor; 6/ niet-persistente minerale oliën en uit aardolie bereide niet-persistente koolwaterstoffen; 7/ cyaniden en fluoriden; en 8/ stoffen die ongunstig inwerken op de zuurstofbalans, met name: ammoniak en nitrieten.

De lozing van zwarte lijst-stoffen en grijze lijst-stoffen zijn vergunningsplichtig en moeten worden onderworpen aan een voorafgaande vergunning. De vergunningen zijn van beperkte duur. Voor de zwarte lijst-stoffen worden in de vergunning emissienormen uitgewerkt die binnen een door de Raad vast te stellen termijn moeten worden bereikt. De emissienormen in de vergunningen voor de zwarte lijst-stoffen zijn grenswaarden en mogen niet worden overschreden. De grenswaarden worden bepaald op basis van de in de lozingen: 1/ toelaatbare maximumconcentratie van een stof, waarbij in geval van verdunning de door de dochterrichtlijn bepaalde grenswaarde moet worden gedeeld door de verdunningsfactor; 2/ toelaatbare maximumhoeveelheid van een stof tijdens één of meer bepaalde perioden. Deze hoeveelheid kan worden uitgedrukt in een gewichtseenheid van de verontreinigende stof per eenheid van het element dat kenmerkend is voor de verontreinigende werkzaamheid (o.a. gewichtseenheid per grondstof of per eenheid product). De grenswaarden worden door de Raad op voorstel van de Commissie vastgelegd op basis van de toxiciteit, de persistentie, de bioaccumulatie en met inachtneming van de **beste technische middelen**. Indien passend worden de grenswaarden voor het industrieel afvalwater per sector en per type product vastgesteld. De bevoegde autoriteit kan in de vergunning strengere emissiegrenswaarden vaststellen dan deze bepaald in dochterrichtlijnen rekening houdende met de toxiciteit, de persistentie en de bio-accumulatie van de betrokken stof in het milieu waarin de lozing plaatsvindt (art. 5 (2)). Indien de lozer verklaart dat hij de opgelegde emissienormen niet in acht kan nemen, of indien de bevoegde autoriteit zulks constateert, wordt de vergunning geweigerd. Bij het niet-voldoen aan de emissienormen moet de bevoegde autoriteit alle nodige maatregelen nemen om er voor te zorgen dat aan de voorwaarden van de vergunning wordt voldaan en dat zo nodig de lozing wordt verboden. De bevoegde autoriteiten moeten de betrokken lozingen inventariseren.

Ook voor de lozing van grijze lijst-stoffen is een voorafgaande vergunning nodig, die door de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat wordt verleend en waarin de emissienormen worden vastgesteld. De emissienormen voor de grijze lijst-stoffen worden berekend aan de hand van de kwaliteitsdoelstellingen vastgesteld in de **reductieprogramma's** die door de lidstaten zelf moeten worden opgesteld met inachtneming van de door de Raad aangenomen richtlijnen (cf. waterkwaliteitsrichtlijnen volgens de bestemming van het water: viswater, drinkwater, schelpdierwater, zwemwater). De reductieprogramma's van de lidstaten kunnen bijzondere voorschriften bevatten die betrekking hebben op de samenstelling en het gebruik van die stoffen, alsook ten aanzien van de producten die daarop betrekking hebben. In de reductieprogramma's moet worden rekening gehouden met de jongste technische ontwikkelingen die "*economisch*" te verwezenlijken zijn. De programma's en de reducties worden aan de Commissie medegedeeld. De Commissie op haar beurt organiseert met de lidstaten een

onderlinge vergelijking van de programma's, om te kunnen nagaan of de tenuitvoerlegging voldoende is geharmoniseerd. Daar diverse lidstaten met grote vertragingen maatregelen namen ten aanzien van de grijze lijst-stoffen, besloot de Commissie in 1986 een voorstel tot richtlijn over waterkwaliteitsdoelstellingen voor chroom aan de Raad over te maken¹⁹⁶⁵. Door dit voorstel nam de Commissie voor het eerst een formeel communautair initiatief in de vorm van een richtlijn ten aanzien van een stof uit de grijze lijst, daar waar de voorgaande voorstellen voor richtlijnen enkel de zwarte lijst-stoffen betroffen¹⁹⁶⁶. De Raad is echter niet ingegaan op het voorstel waardoor er tot op heden nog geen communautaire waterkwaliteitsdoelstellingen voor afzonderlijke grijze lijst-stoffen bestaan.

Bij de werkzaamheden met betrekking tot het bepalen van grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de stoffen behorende tot lijst I, identificeerde de Commissie aanvankelijk een lijst van 1.500 stoffen die aan de lidstaten werd overgemaakt met het oog op hun opname in lijst I. Uit deze lijst werden 132 prioritaire stoffen geselecteerd, rekening houdend met de geproduceerde en gebruikte hoeveelheden in de Gemeenschap, evenals met de mate waarin zij voorkomen in het aquatisch milieu en er een bedreiging voor vormen. Op 17 december 1982 bepaalde de Raad dat deze lijst als uitgangspunt zal dienen voor de verdere werkzaamheden¹⁹⁶⁷. De lidstaten werden uitgenodigd om binnen de drie jaar alle beschikbare gegevens over deze stoffen (productie, gebruik, lozingen door de industriële sectoren, diffuse lozingen, concentratie in het water-sedimenten-levende organismen, de reeds genomen maatregelen en hun effecten) aan de Commissie mee te delen¹⁹⁶⁸. Voor een aantal van deze prioritaire stoffen werden reeds emissiegrenswaarden vastgesteld in de zogenaamde "dochterrichtlijnen" op grond van art. 6 van de kaderrichtlijn. Enkel deze stoffen zijn werkelijke lijst I-stoffen. Na verloop van tijd kwam veel kritiek op het trage tempo bij het aanvaarden van dochterrichtlijnen voor de geselecteerde prioritaire stoffen.

Tot op heden zijn slechts voor 18 van de 132 initieel geïdentificeerde stoffen emissiegrenswaarden aanvaard in zeven dochterrichtlijnen, conform artikel 6 van de Richtlijn 76/464/EEG. Het betreft de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozingen van kwik¹⁹⁶⁹, cadmium¹⁹⁷⁰, hexachloorcyclohexaan¹⁹⁷¹, tetrachloorkoolstof, DDT, penta

¹⁹⁶⁵ Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de kwaliteitsdoelstellingen voor water ten aanzien van chroom, COM(85) 733 def., PB. C. nr. 351/33 (1985).

¹⁹⁶⁶ JOHSON, S. en CORCELLE, G., o.c., 106-107.

¹⁹⁶⁷ Zie Mededeling van de Commissie aan de Raad van 22 juni 1982 met betrekking tot gevaarlijke stoffen die dienen te worden opgenomen in lijst I van de Richtlijn 76/464/EEG, PB. C. nr. 176 (1982) en Resolutie van de Raad van 17 februari 1983, PB. C. nr. 46 (1983).

¹⁹⁶⁸ Zie JOHSON, S. en CORCELLE, G., o.c., 85-90.

¹⁹⁶⁹ Richtlijn 82/176/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden, PB. L. nr. 81 (1982); Richtlijn 84/156/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen van andere sectoren dan de elektrolyse van alkalichloriden, PB. L. nr. 74 (1984).

¹⁹⁷⁰ Richtlijn 83/513/EEG betreffende de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium, PB. L. nr. 291 (1983).

chloorfenol¹⁹⁷², aldrin, dieldrin, endrin, isodrin, hexachloorbenzeen, hexachloorbutadien, chloroform¹⁹⁷³, 1,2 dichloorethaan, trichloorethyleen, perchloorethyleen, trichloorbenzeen¹⁹⁷⁴. In de dochterrichtlijnen worden **emissiegrenswaarden** vooropgesteld die moeten worden bereikt vanaf een in de richtlijnen vooropgestelde datum. De emissiegrenswaarden worden uitgedrukt in gewicht ton per geproduceerde, verwerkte of gebruikte stoffen en in mg/l stoffen geloosd in het water en uitgedrukt in maandgemiddelden. Het daggemiddelde (over een periode van 24 uur) mag doorgaans het dubbele van het maandgemiddelde bedragen¹⁹⁷⁵. De grenswaarden worden gemeten ofwel aan het punt waar het afvalwater met de betrokken stof het industriële bedrijf verlaat, of aan het punt waar het afvalwater de buiten het bedrijf gelegen zuiveringsinstallatie verlaat en op voorwaarde dat de zuiveringsinstallatie bestemd is om die stof uit het afvalwater te verwijderen. Indien noodzakelijk kunnen de grenswaarden op andere plaatsen worden gemeten, zoals die door de richtlijnen worden aangegeven¹⁹⁷⁶. Voor bedrijfstakken die niet in de richtlijnen zijn vermeld, maar wel dezelfde stoffen ver- of bewerken, worden door de Raad op voorstel van de Commissie later emissiegrenswaarden vastgelegd. In tussentijd stellen de lidstaten zelf emissienormen vast, waarbij moet worden rekening gehouden met de beste beschikbare technische middelen. In de lozingsvergunningen van de bedrijven moeten voorschriften worden opgenomen die minstens even streng zijn als de voorschriften neergelegd in de richtlijnen, tenzij een lidstaat voldoet aan de kwaliteitsdoelstellingen. Een lidstaat kan bijgevolg de **kwaliteitsdoelstellingen** hanteren in de plaats van de emissiegrenswaarden, indien hij de Commissie kan aantonen dat de in de richtlijn opgenomen kwaliteitsdoelstellingen in het ganse door de lozing beheerste geografisch gebied zijn bereikt en worden gehandhaafd. De Commissie brengt aan de Raad verslag over de gevallen waarbij zij het gebruik van de kwaliteitsdoelstellingen heeft aanvaard. Om de vijf jaar beoordeelt de Raad op basis van het Commissievoorstel die gevallen waarin de immissiemethode wordt toegepast (art. 6 (3), Richtlijn 76/464/EEG). De kwaliteitsdoelstellingen worden vastgesteld door middel van de criteria giftigheid, persistentie en bio-accumulatie van de

¹⁹⁷¹ Richtlijn 84/491/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan, P.B. L. nr. 274 (1984).

¹⁹⁷² Richtlijn 86/280/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van bepaalde onder lijst I van de bijlage van Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen, P.B. L. nr. 181, err. nr. 210 en 221 (1986).

¹⁹⁷³ Richtlijn 88/347/EEG tot wijziging van bijlage II van de Richtlijn 86/280/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage bij Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen, P.B. L. nr. 158 (1988) inzake aldrin, endrin, dieldrin, isodrin, HCB, HCBd en CHCl₃ (eerste aanvulling).

¹⁹⁷⁴ Richtlijn 90/415/EEG tot wijziging van bijlage II van de Richtlijn 86/280/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage bij Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen, P.B. L. nr. 219 (1990) betreffende: 1,2 dichloorethaan (EDC), trichloorethyleen (TRI), perchloorethyleen (PER), trichloorbenzeen (TCB) (tweede aanvulling).

¹⁹⁷⁵ Uitgezonderd bij de eerste Kwikrichtlijn, bij perchloorethyleenlozingen van TETRA-PER-processen en lozingen van trichloorethyleen waar het daggemiddelde viermaal het maandgemiddelde mag bedragen. Bij aldrin, dieldrin en endrin mag het daggemiddelde vijfmaal het maandgemiddelde bedragen. Voor chloroform worden enkel maandgemiddelden opgegeven.

¹⁹⁷⁶ Cf. Bijlage II, Richtlijn 86/280/EEG voor het vluchtige tetrachloorkoolstof.

geloosde stof in levende organismen en sedimenten. Voor bioaccumulerende stoffen mogen de concentraties in de sedimenten en in schaal-, schelp- en weekdieren op termijn niet "*significant*" toenemen¹⁹⁷⁷. Er kan bij de kwaliteitsdoelstellingen een onderscheid worden gemaakt tussen zoet- en zoutwater¹⁹⁷⁸. De kwaliteitseisen voor zoetwater betreffen de totale concentratie, deze voor brak- en zoutwater de concentratie van de stof in oplossing¹⁹⁷⁹.

Bij de toepassing van de beide methodes (immissie of emissie) worden de lozingsvergunningen om de vier jaar aan een nieuw onderzoek onderworpen. Aan nieuwe bedrijven¹⁹⁸⁰ mag slechts een vergunning worden verstrekt mits de vergunning een verwijzing bevat naar de normen die overeenstemmen met "*de beste beschikbare technische middelen*". Komen de lozingsnormen niet overeen met de beste beschikbare technische middelen, dan zal de betrokken lidstaat alvorens de vergunning af te leveren, de Commissie meedelen waarom in de vergunning van deze verplichting wordt afgeweken. In de eerste Kwikrichtlijn moet de Commissie op haar beurt binnen de drie maanden over deze afwijking advies uitbrengen¹⁹⁸¹. In de daaropvolgende richtlijnen zal de Commissie onmiddellijk de andere lidstaten in kennis stellen van de rechtvaardiging door de lidstaat voor deze afwijking. De andere lidstaten worden op de hoogte gebracht van het advies van de Commissie over de afwijking aangezien het gebruik van de beste technische middelen zowel nodig is om de verontreiniging volgens de richtlijn te beëindigen of om concurrentievervalsing tegen te gaan¹⁹⁸². De bijlagen bij de richtlijnen bevatten ook de referentiemeetmethoden voor het bepalen van de concentraties van de

¹⁹⁷⁷ Cf. Punt 2, Bijlage II, Kwikrichtlijn 82/176/EEG en Bijlage II, Kwikrichtlijn 84/156/EEG; punt 3, Bijlage II, Cadmiumrichtlijn 83/513/EEG; punt 3, Bijlage II, Hexachloorcyclohexaanrichtlijn 84/491/EEG.

¹⁹⁷⁸ Zie art. 6 (2) Richtlijn 76/464/EEG; dit is niet geval bij Richtlijn 86/280/EEG, DDT uitgezonderd, en de Richtlijnen 88/347/EEG en 90/415/EEG.

¹⁹⁷⁹ Cf. Punt 1, Bijlage II, Kwikrichtlijn 82/176/EEG en Bijlage II, Kwikrichtlijn 84/156/EEG; Punt 1, Bijlage II, Cadmiumrichtlijn 83/513/EEG; Punt 1, Bijlage II, Hexachloorcyclohexaanrichtlijn 84/491/EEG. Daardoor zijn de concentraties van de stof voor lozingen in estuariawateren strenger dan de lozingen in oppervlaktewateren en nog strenger bij lozingen in de territoriale zeevaten.

¹⁹⁸⁰ De definitie van "*nieuw bedrijf*" varieert. Bij de kwik-, cadmium- en hexachloorcyclohexaanrichtlijn is een nieuw bedrijf: "*ieder industrieel bedrijf dat in werking wordt gesteld na de datum van kennisgeving van de richtlijn en ieder bestaand industrieel bedrijf waarvan de capaciteit voor de productie of verwerking van de betrokken stof aanzienlijk is uitgebreid na de datum van kennisgeving van de richtlijn*" (art. 2 richtlijnen). In de daarnavolgende richtlijnen is een nieuw bedrijf: "*ieder industrieel bedrijf dat in werking wordt gesteld meer dan twaalf maanden na de datum van kennisgeving van de richtlijn, of, in voorkomend geval, meer dan twaalf maanden na de datum van een voor dergelijk bedrijf geldende richtlijn waarbij deze richtlijn wordt gewijzigd*" en "*ieder bestaand industrieel bedrijf, waarvan de capaciteit voor de verwerking van de stoffen aanzienlijk is uitgebreid meer dan twaalf maanden na de datum van kennisgeving van deze richtlijn, of, in voorkomend geval, meer dan twaalf maanden na de datum van een voor dergelijk bedrijf geldende richtlijn waarbij deze richtlijn wordt gewijzigd*" (art. 2 (g), Richtlijn 86/280/EEG).

¹⁹⁸¹ Art. 3 (3), Kwikrichtlijn 82/176/EEG.

¹⁹⁸² Art. 3 (4), Cadmiumrichtlijn 83/513/EEG; art. 3 (4), Kwikrichtlijn 84/156/EEG; art. 3 (4), Hexachloorcyclohexaanrichtlijn 84/491/EEG; art. 3 (4), Richtlijn 86/280/EEG.

bedoelde stoffen en de waarnemingsdrempel per milieucomponent¹⁹⁸³. Er mogen andere methoden worden toegepast mits de waarnemingsdrempel, de precisie en de nauwkeurigheid van deze methoden tenminste gelijkwaardig zijn. De vereiste nauwkeurigheid bij het meten van het afvalwaterdebiet wordt aangegeven in de bijlagen III¹⁹⁸⁴.

Vanaf en met inbegrip van de Hexachloorcyclohexaanrichtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de genomen maatregelen geen aanleiding geven tot een verhoogde verontreiniging door de betrokken stoffen in de bodem en in de lucht ("*stand-still beginsel*")¹⁹⁸⁵. De lozingen van industriële bedrijven¹⁹⁸⁶ en andere bronnen van significante lozingen¹⁹⁸⁷ waardoor het aquatisch milieu wordt beïnvloed, moet onder toezicht van de lidstaten worden gehouden. In geval van lozingen die de wateren van meer dan één lidstaat beïnvloeden, worden de lidstaten opgeroepen om samen te werken met de bedoeling om de toezichtprocedure te harmoniseren.

2.3.2.1. Kwiklozingen

De eerste Kwikrichtlijn stelt emissiegrenswaarden vast voor de lozing van kwik door bedrijven die behoren tot de sector van de elektrolyse van alkalichloriden of die bedrijven waarin voor de elektrolyse van alkalichloriden cellen met kwikkathoden worden gebruikt. De emissiegrenswaarden worden uitgedrukt in concentratiewaarden (μg kwik/l) en in een hoeveelheid gr/kwik per ton geïnstalleerde chloorproductiecapaciteit voor gerecycleerde en verloren pekkel, die beiden moeten worden nageleefd¹⁹⁸⁸. De tweede Kwikrichtlijn stelt emissiegrenswaarden vast voor de lozing van kwik door bedrijven die niet behoren tot de sector van de elektrolyse van alkalichloriden en meer bepaald voor: 1/ de chemische bedrijven die kwikkatalysatoren gebruiken; 2/ fabricage van kwikkatalysatoren gebruikt voor de productie van vinylchloride; 3/ de fabricage van organische en niet-organische kwikverbindingen; 4/ de fabricage van kwikhoudende primaire batterijen; 5/ industrie van non-ferrometalen; en 6/ de inrichtingen voor de behandeling van kwikhoudende toxische afvalstoffen. Voor deze bedrijfssectoren worden emissiegrenswaarden vastgesteld die worden uitgedrukt in concentratiewaarden (mg kwik/liter geloosde vloeistof) en in gram kwik geloosd per kilogram verwerkt cadmium of per ton productiecapaciteit, die beide gelijktijdig moeten worden nageleefd. De emissiecontroleprocedure voor de lozingen omvat het nemen en het analyseren van monsters en het meten van het lozingsdebiet en de hoeveelheid verwerkt kwik¹⁹⁸⁹. Voor andere industriële sectoren, zoals de papier- en staalindustrie of kolengestookte elektrische centrales, stellen de lidstaten autonoom emissienormen vast voor kwiklozingen, met inachtneming van

¹⁹⁸³ Cf. bijlagen III van de eerste vier docterrichtlijnen; rubrieken C van de bijlagen bij de daaropvolgende richtlijnen.

¹⁹⁸⁴ Art. 3 (4) Richtlijn 82/176/EEG; art. 3 (5), overige richtlijnen.

¹⁹⁸⁵ Art. 3 (6), Richtlijn 84/491/EEG; art. 3 (6) Richtlijn 86/280/EEG.

¹⁹⁸⁶ Cf. Art. 4, Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG en 84/491/EEG; art. 5, Richtlijn 84/156/EEG.

¹⁹⁸⁷ Art. 4, Richtlijn 86/280/EEG.

¹⁹⁸⁸ Bijlage I (1)(2), Richtlijn 82/176/EEG.

¹⁹⁸⁹ Bijlage I (1)(2)(4), Richtlijn 84/156/EEG.

de beste beschikbare technische middelen. Deze normen mogen niet minder streng zijn dan de best vergelijkbare grenswaarde van de bijlage. De emissiecontroleprocedure voor de lozingen omvat het nemen en het analyseren van monsters en het meten van het lozingsdebiet en de hoeveelheid verwerkt kwik. Indien de hoeveelheid verwerkt kwik niet kan worden bepaald, kan de controleprocedure worden gebaseerd op de hoeveelheid kwik die afhankelijk van de productiecapaciteit op basis waarvan de vergunning is verleend, kan worden verwerkt. Een vereenvoudigde controleprocedure kan worden ingesteld voor industriële bedrijven die niet meer dan 7,5 kg kwik per jaar lozen¹⁹⁹⁰.

Voor kwikverontreiniging door diffuse bronnen van niet-industriële bedrijven waarop de emissienormen in de praktijk niet kunnen worden toegepast, stellen de lidstaten specifieke programma's op. De programma's hebben tot doel de verontreiniging te voorkomen of op te heffen en omvatten onder andere de meest passende maatregelen en technieken voor de vervanging, het terughouden en het hergebruik van kwik. De verwijdering van kwikbevattende afvalstoffen vindt plaats overeenkomstig Richtlijn 78/319/EEG betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen¹⁹⁹¹.

2.3.2.2. Cadmiumlozingen

De Cadmiumrichtlijn stelt emissiegrenswaarden vast voor de lozing van cadmium door bedrijven die cadmium verwerken¹⁹⁹² en voornamelijk behoren tot de non-ferro-sector. In Bijlage I worden emissiegrenswaarden vastgesteld die worden uitgedrukt in concentratiewaarden (mg cadmium/liter geloosde vloeistof) en in gram cadmium geloosd per kilogram verwerkt cadmium. Beide emissiegrenswaarden moeten gelijktijdig worden nageleefd door bedrijven met de volgende activiteiten: 1/ de winning van zink, raffinage van lood en zink en de fabricage van non-ferrometalen en van metallisch cadmium; 2/ de fabricage van cadmiumverbindingen; 3/ de fabricage van pigmenten; 4/ de fabricage van stabilisatoren; 5/ de fabricage van primaire en secundaire batterijen; en 6/ de galvanotechniek.

Voor cadmiumlozingen afkomstig van de fabricatie van fosforzuur en/of fosfaatmeststoffen uit fosfaaterts worden geen grenswaarden bepaald bij gebrek aan technische methoden om het cadmium op een economische wijze uit de lozingen terug te winnen. Niettemin stellen de lidstaten voor deze lozingen en voor cadmiumlozingen door andere bedrijfstakken emissienormen voor, die voor deze laatste bedrijfstakken de beste beschikbare technische middelen moeten in acht nemen en niet minder streng mogen zijn dan de best vergelijkbare grenswaarde uit de Richtlijn¹⁹⁹³. De emissiecontrole van de lozingen omvat het nemen en het analyseren van monsters en het meten van het lozingsdebiet en de hoeveelheid verwerkt cadmium. Indien de hoeveelheid verwerkt cadmium niet kan worden bepaald, kan de controleprocedure worden gebaseerd op de hoeveelheid cadmium die afhankelijk van de productiecapaciteit op basis

¹⁹⁹⁰ Bijlage I (4) en (5), Richtlijn 84/156/EEG.

¹⁹⁹¹ Art. 4, Richtlijn 84/156/EEG.

¹⁹⁹² Elk industrieel proces dat de productie of het gebruik van cadmium met zich meebrengt of elk ander industrieel proces waaraan de aanwezigheid van cadmium inherent is (art. 2 (d)).

¹⁹⁹³ Bijlage I (1), voetnoot (1) en (7), Richtlijn 83/513/EEG.

waarvan de vergunning is verleend, kan worden verwerkt. Een vereenvoudigde controleprocedure kan worden ingesteld voor industriële bedrijven die niet meer dan 10 kg cadmium per jaar lozen. Voor industriële galvanische bedrijven kan een vereenvoudigde controleprocedure alleen worden ingesteld indien het totale volume van de galvanische baden minder dan 1,5 m³ bedraagt¹⁹⁹⁴.

2.3.2.3. Hexacyclohexaan

De Hexacyclohexaanrichtlijn stelt emissiegrenswaarden vast voor de lozing van HCH door productiebedrijven van HCH, door extractiebedrijven van linaan en door bedrijven voor de productie van HCH en de extractie van linaan. De emissiegrenswaarden worden uitgedrukt in concentratiewaarden (mg HCH/ l geloosde vloeistof) en in gram HCH per ton geproduceerde of behandelde HCH. Voor ander HCH-verwerkende bedrijfstakken (waaronder linaan verwerkende industriële bedrijven die planten-, hout-, en kabelbeschermende middelen produceren) die niet in de Richtlijn worden vermeld, stellen de lidstaten voor de lozingen zelf emissienormen vast, rekening houdende met de beste beschikbare technische middelen¹⁹⁹⁵. De emissiecontroleprocedure voor de lozingen omvat het nemen en het analyseren van monsters en het meten van het lozingsdebiet en van de hoeveelheid geproduceerd of behandeld HCH. Indien de hoeveelheid geproduceerd of behandeld HCH niet kan worden bepaald, kan bij de controleprocedure worden uitgegaan van de hoeveelheid HCH die gedurende de beschouwde periode, gezien de in bedrijf zijnde productie-installaties en binnen de grenzen waarop de vergunning is gebaseerd, geproduceerd of behandeld kan worden. Er kan een vereenvoudigde controleprocedure worden ingesteld voor industriële bedrijven die niet meer dan 3 kg HCH per jaar lozen¹⁹⁹⁶.

2.3.2.4. De Richtlijnen 86/280/EEG - 88/347/EEG - 90/415/EEG

- Richtlijn 86/280/EEG stelt emissiegrenswaarden vast voor de lozing van:

1/ tetrachloorkoolstof (CCl₄) door bedrijven voor de productie van CCl₄ via perchlorering en door bedrijven voor de productie van chloormethanen via chlorering van methaan en uitgaande van methanol; 2/ DDT door bedrijven voor de productie van DDT en eventueel formulering op dezelfde plaats¹⁹⁹⁷; 3/ pentachloorfenol door bedrijven voor de productie van natriumpentachloorfenolaat door hydrolyse van hexachloorbenzeen;

- Richtlijn 88/347/EEG stelt emissiegrenswaarden vast voor de lozing van:

1/ aldrin, dieldrin, endrin, isodrin door bedrijven die aldrin en/of dieldrin en/of endrin produceren en eventueel formuleren op dezelfde plaats; 2/ hexachloorbenzeen (HCB) door bedrijven die HCB produceren en verwerken en bedrijven die perchloorethyleen (PER) en tetrachloor-

¹⁹⁹⁴ Bijlage I (4)(5), Richtlijn 83/513/EEG.

¹⁹⁹⁵ Zie Bijlage I (1) voetnoot (a), Richtlijn 84/491/EEG.

¹⁹⁹⁶ Bijlage I (4) en (5), Richtlijn 84/491/EEG.

¹⁹⁹⁷ Voor nieuwe installaties met de beste beschikbare technische middelen voor de productie van DDT, kunnen emissienormen worden vastgesteld op minder dan 1 g/t vervaardigd product, i.p.v. 4 g/t per daggemiddelde.

koolstof (CCl_4) via perchlorering produceren; 3/ hexachloorbutadieen (HCBd) door bedrijven die perchloorethyleen (PER) en tetrachloorkoolstof (CCl_4) via perchlorering produceren; 4/ chloroform (CHCl_3) door bedrijven die chloormethaan produceren uit methanol en methaan evenals door bedrijven die methaan chloreren voor de productie van chloormethanen;

- Richtlijn 90/415/EEG stelt emissiegrenswaarden vast voor de lozing van: 1/ 1,2-dichloorethaan (EDC) door bedrijven die EDC produceren en omzetten of gebruiken op dezelfde locatie en bedrijven die EDC omzetten in andere stoffen dan vinylchloride; 2/ trichloorethyleen (TRI) door bedrijven die trichloorethyleen en perchloorethyleen produceren; 3/ perchloorethyleen (PER) door bedrijven die trichloorethyleen en perchloorethyleen produceren (TRI-PER processen) en bedrijven die tetrachloor en perchloorethyleen produceren (TETRA-PER processen); 4/ trichloorbenzeen (TCB) door bedrijven die TCB produceren door dehydrochlorering van HCH en/of omzetting van TCB en bedrijven die chloorbenzenen produceren en/of omzetten door chlorering van benzeen.

In de bijlagen worden emissiegrenswaarden vastgesteld voor de verschillende betrokken bedrijven en stoffen uitgedrukt in concentratiewaarden (doorgaans in mg/l, per uitzondering in $\mu\text{g/l}$ ¹⁹⁹⁸ van de betrokken stof) en in gewichtswaarden (gram stof per ton) in verhouding tot de productiecapaciteit, of de geproduceerde, verwerkte en gebruikte stoffen, of productiecapaciteit/gebruikscapaciteit. Voor een aantal bedrijven en stoffen werden geen emissiegrenswaarden bepaald, deze zullen later worden vastgesteld door de Raad op voorstel van de Commissie. Dit is het geval voor de lozing van tetrachloorkoolstof-chloroform-perchloorethyleen bij productie van CFK's, voor de lozing van HCB en HCBd bij productie van trichloorethyleen en/of perchloorethyleen via andere procédés en de lozing van 1,2 - dichloorethaan bij het gebruik ervan bij de ontvetting van metalen en voor de productie van ionenwisselaars. In afwachting moeten de lidstaten nationale emissienormen toepassen, met inachtneming van de beste beschikbare technische middelen en niet minder streng dan de best vergelijkbare grenswaarden. Dit is ook het geval indien een industrieel bedrijf andere activiteiten uitoefent dan waarvoor grenswaarden zijn vastgesteld¹⁹⁹⁹. In Bijlage II worden die bedrijven met andere activiteiten in de rubrieken per geloosde stof vermeld²⁰⁰⁰. Voor landen, in casu Groot-Brittannië, die gebruik maken van kwaliteitsdoelstellingen worden de emissiegrenswaarden vervangen door kwaliteitsdoelstellingen uitgedrukt in een eenheid per $\mu\text{g/l}$

¹⁹⁹⁸ Enkel voor aldrin, dieldrin en endrin.

¹⁹⁹⁹ Bijlage I, A. (3), Richtlijn 86/280/EEG en de respectievelijke voetnoten bij de rubrieken met de grenswaarden van de emissienormen.

²⁰⁰⁰ Voor de lozing van: 1/ tetrachloorkoolstof zijn dit bedrijven die het product als oplosmiddel gebruiken; 2/ DDT zijn dit bedrijven die DDT buiten de plaats van de productie formuleren en de dicofol producerende sector; 3/ pentachloorfenol zijn dit bedrijven die natriumpentachloorfenolaat produceren door middel van verzeeping en die welke pentachloorfenol door chlorering produceren; 4/ aldrin, dieldrin, endrin, isodrin zijn dit de installaties waar formulering van aldrin en/of dieldrin en/of endrin op een andere plek dan de productieplaats plaatsvindt; 5/ HCB zijn dit de bedrijven die chintozeen en tecnazeen produceren, bedrijven voor de productie van chloor via elektrolyse van alkalichloriden met grafietelektroden, bedrijven voor de verwerking van rubber, voor de fabricage van pyrotechnische producten, bedrijven voor de productie van vinylchloride; 6/ HCBd zijn dit bedrijven die HCBd voor technische doeleinden gebruiken; 7/ chloroform zijn dit bedrijven die vinylchloridemonomeren fabriceren door pyrolyse van dichloormethaan, bedrijven die gebleekt papierpulp produceren, bedrijven die chloroform als oplosmiddel gebruiken en bedrijven waar koelwater of ander afvalwater wordt gechloreerd.

geloosde stof²⁰⁰¹.

De lidstaten moeten een controleprocedure instellen om te kunnen nagaan of de lozingen voldoen aan de emissienormen. Deze procedure omvat het nemen en het analyseren van monsters, het meten van het lozingsdebiet en de hoeveelheid verwerkte stoffen of, in voorkomend geval, het meten van de kenmerkende parameters van de verontreinigende activiteit die in de rubrieken A van Bijlage II wordt genoemd. Kan de hoeveelheid verwerkte stoffen niet worden bepaald, dan mag deze worden gebaseerd op de hoeveelheid stoffen die volgens de productiecapaciteit op basis waarvan de vergunning is verleend, kan worden gebruikt²⁰⁰². Er kan een vereenvoudigde controleprocedure worden toegepast voor: - tetrachloorkoolstof, chloroform, EDC, TRI en PER indien niet meer dan 30 kg per jaar wordt geloosd; - pentachloorfenol indien niet meer dan 3 kg per jaar wordt geloosd; - DDT, HCB, HCBd indien niet meer dan 1 kg per jaar wordt geloosd.

Luidens art. 5 van Richtlijn 86/280/EEG stellen de lidstaten voor de stoffen die in Bijlage II worden genoemd, specifieke programma's op ter voorkoming of beëindiging van de verontreiniging afkomstig uit andere significante lozingsbronnen van deze stoffen, waaronder begrepen diffuse bronnen. Die programma's moeten de meest passende maatregelen en technieken voor de vervanging, het terughouden en/of het hergebruik van die stoffen omvatten en worden vijf jaar na datum van kennisgeving van de specifiek voor de betrokken stoffen geldende richtlijn van kracht. Dit is expliciet het geval voor: 1/ het gebruik van tetrachloorkoolstof in industriële wasserijen; 2/ DDT voor alle andere verontreinigingsbronnen die nog niet door de richtlijn zijn geïdentificeerd; 3/ pentachloorfenol bij het gebruik ervan voor het behandelen van hout; 4/ het gebruik van EDC als oplosmiddel buiten een productie- of omzettingslocatie indien de lozingen minder dan 30 kg/jaar bedragen; 5/ het gebruik van trichloorethyleen en perchloorethyleen als oplosmiddel voor chemische reiniging, extractie van vetten of aroma's en ontvetting van metalen, indien de lozingen minder dan 30 kg/jaar bedragen; en 6/ het gebruik van trichloorbenzeen als oplosmiddel of drager van kleurstoffen in de textielindustrie, of als bestanddeel van transformatoroliën totdat er een specifieke communautaire wetgeving bestaat.

2.3.3. De afvalstroombenadering en industriële sectorenbenadering bij PARCOM

In 1987 wordt zowel door PARCOM als door OSCOM, de afvalstroombenadering bekrachtigd als een bijkomende mogelijkheid om naast de stoffenbenadering, de leefmilieuproblemen aan te pakken²⁰⁰³. In eerste instantie kwamen beide Commissies overeen dat informatie en ervaring kan worden uitgewisseld over lage- en geen afval producerende technologieën. Hierbij kon worden teruggevallen op de ervaringen opgedaan door de Werkgroep Industriële Sectoren die was opgericht in het kader van de Noordzeeverklaringen. Als industrieën met een hoge prioriteit werden initieel de volgende sectoren voorgesteld: 1/ de aluminiumindustrie; 2/ de chemische industrie, meer bijzonder de producenten van biociden; 3/ de petrochemische industrie; 4/ de meststoffenindustrie; en 5/ de papierfabrieken. Als industrieën met een minder

²⁰⁰¹ Cf. rubrieken b per stof in Bijlage II.

²⁰⁰² Bijlage I, A. (5), Richtlijn 86/280/EEG.

²⁰⁰³ Zie ook § XVI (3) en Bijlage B, Tweede Noordzeeverklaring (1987).

hoge prioriteit werden voorgesteld: 1/ de ijzer- en staalindustrie; 2/ de pulpfabrieken; 3/ de openbare waterzuiveringsstations; 4/ de textielindustrie; en 5/ de werktuigenindustrie.

Bepaalde delegaties onderstreepten het belang van de industriële sectorenbenadering voor de identificatie van de "*best beschikbare technologie*", maar konden niet aanvaarden dat PARCOM dienaangaande het gebruik ervan zou voorstellen binnen bepaalde tijdslimieten. Ze waren de mening toegedaan dat de activiteiten van de Commissie zich moeten beperken tot die problemen met betrekking tot de bescherming van het mariene milieu en zich niet bezighouden met het afvalbeheer in het algemeen. Uiteindelijk werd beslist dat de afvalstroombenadering de volgende doelstellingen omvat: 1/ het analyseren en vergelijken van de verschillende technieken die door de verdragspartijen worden gebruikt; 2/ het voorbereiden van kostenevaluaties van de verschillende mogelijkheden om zich van afval te ontdoen of te behandelen; 3/ de beste technologieën te bepalen; 4/ een onderscheid maken tussen verbeteringen die kunnen worden aangebracht in bestaande bedrijven en het type van behandelingstechnologie en/of productieprocessen dat kan worden bereikt in nieuwe bedrijven²⁰⁰⁴.

In de Tweede Noordzeeverklaring (1987) worden in Bijlage D een aantal specifieke afvalstromen met gevaarlijke stoffen bij wijze van voorbeeld geïdentificeerd²⁰⁰⁵, ten aanzien waarvan voor de verwijdering de meest praktische oplossing voor het milieu moet worden bepaald (§ XVI (5)). In navolging op de Tweede Noordzeeverklaring werd door PARCOM prioriteit gegeven aan lozingen van zware metalen, lozingen van persistente organische stoffen en nutriënten. In 1989 kwam TWG overeen dat een aantal landen zou fungeren als pilootlanden ("lead country") voor een negental industriële sectoren²⁰⁰⁶. Door PARCOM werd in 1989 een werkgroep "*Industriële Sectoren*" (INDSEC) opgericht, met als belangrijkste taken: 1. de informatie-uitwisseling tussen de leden te bevorderen; 2. het identificeren en vergelijken van de gebruikte technologie ter vermindering van verontreiniging, de kostenevaluatie en alternatieve verwijderingsmogelijkheden; 3. de identificatie van de best beschikbare technologie; 4. de mogelijke verbeteringen in bestaande industrieën en de verschillende afvalbehandelings-technologie-productieprocessen die kunnen worden bereikt in nieuwe industrieën; 5. maatregelen die op lange termijn kunnen worden bereikt om de toevoer in het milieu te voorkomen²⁰⁰⁷. Voorheen waren reeds de werkgroep "*Nutriënten*" (NUT) en de werkgroep

²⁰⁰⁴ PARCOM, Ninth Annual Report, London, 1987, 3-4, par. 10-14.

²⁰⁰⁵ Het betrof de afvalstromen: - inkt, kleurstof, pigment, verf, vernis (zware metalen); - houtconserveermiddelen (chrom, kwik, gechlloreerde organische stoffen); - fotochemicaliën en ontwikkelingsvloeistoffen (zilver, cadmium, organische verbindingen); - olie/water, koolwaterstof (water) mengsel, emulsies (olie); - minerale olie en olieachtige stoffen (bv. boerspoeeling); - metaalhoudende vloeistoffen of spoeling (zware metalen); - residuen van stoffen gebruikt als oplosmiddelen (organische verontreiniging); - halogeenhoudende stoffen niet gebruikt als oplosmiddelen (organische verontreiniging); - residuen van het schoonmaken van tanks en/of installaties (zware metalen, organische verontreiniging, olie); - residuen van anti-vervuilingsoperaties; - biociden (organische verontreiniging en zware metalen) (Bijlage D, Tweede Noordzeeverklaring).

²⁰⁰⁶ Zijnde de aluminiumindustrie (Noorwegen), de primaire ijzer- en staalindustrie (Nederland), het verbranden van fossiele brandstoffen, fosforgips en meststoffen (Frankrijk), de pulp- en papierindustrie, de secundaire ijzer- en staalindustrie (Zweden), de voedselbehandelingsindustrie (Ierland), de afvalverbranding en de oppervlaktewaterbehandeling (Duitsland): PARCOM, Tenth Annual Report, 9-10, § 51-52.

²⁰⁰⁷ PARCOM, Procedures and Decisions Manual, B7/89.

"Olieverontreiniging" (GOP) opgericht²⁰⁰⁸.

De Derde Noordzeeverklaring (1990) bekleemtoonde eveneens het verband tussen gevaarlijke stofstromen via water en lucht en de daarvoor verantwoordelijke industriële sectoren. PARCOM wordt opgeroepen om: "*Initiatieven te nemen, in overeenstemming met Bijlage 1C, om de emissies te verminderen van de genoemde activiteiten die aanzienlijk bijdragen tot de toevoer van gevaarlijke stoffen in de Noordzee via rivieren, estuaria en de atmosfeer, door middel van het vaststellen van de Beste Beschikbare Technieken en deze toepassen op de genoemde puntbronnen, en door het bepalen en het toepassen van de Beste Milieuveilige Handelwijze bij de genoemde diffuse bronnen.*" (§ 6, Verklaring van Den Haag). In tegenstelling tot in 1987, krijgen in 1990 meerdere industriële activiteiten prioriteit, zowel naar water als naar luchtvervuiling toe, voornamelijk wegens het lozen van zware metalen, PAK's, gechlloreerde stoffen, gehalogeneerde koolwaterstoffen en aromaten, oliën, persistente organische stoffen in het algemeen, dioxines en pesticiden in het bijzonder. Als prioritaire activiteiten worden de volgende sectoren voorgesteld: 1/ de aluminiumindustrie; 2/ de ijzer- en staalindustrie; 3/ de non-fero metaalindustrie; 4/ de kunstmeststoffenindustrie; 5/ de pulp- en papierindustrie; 6/ de textielindustrie; 7/ de organische chemische industrie; 8/ de chlooralkali-industrie; 9/ de oppervlaktebehandeling; 10/ de productie van pigmenten, verven, inkten en lakken; 11/ productie en looien van leer; 12/ scheepswerven; 13/ mijnbouw; 14/ verbranding van brandstoffen (o.a. verkeer); 15/ afvalverbranding; 16/ ontvangstinstallaties van minerale oliën en chemische residuen; 17/ de chemische reiniging; 18/ de landbouw; 19/ de opslag, verschepping en overslag van chemicaliën en petroleumproducten; 20/ de houtveredeling.

In 1990 werd België gevraagd om als pilootland te willen optreden voor de textielsector²⁰⁰⁹ en werd de werkgroep "*Diffuse Bronnen*" (DIFFCHEM) opgericht. DIFFCHEM heeft als hoofddoel de lozing via diffuse bronnen van gevaarlijke stoffen in het verdragsgebied in kaart te brengen en voorstellen uit te werken om deze lozingen in het mariene gebied te verminderen. Als bronnen werden geïdentificeerd: de aquacultuur, de bosbouw, de tuinbouw, de landbouw, de huishoudens en de infrastructuur (wegen, bouwmaterialen, ...). In navolging op de Derde Noordzeeverklaring werden de volgende prioritaire stofgroepen geviseerd: triazine-herbiciden, houtbehandelingschemicaliën, gebromineerde vlamvertragers, gechlloreerde paraffines, nonylfenol ethoxylaten, gepolybromineerde natftalenen, organotinverbindingen, grijze lijst- metalen en PAH's²⁰¹⁰.

In 1991 werd de werkgroep "*Atmosferische Inbrenging*" (ATMOS) opgericht om te verzekeren dat de doelstellingen van het atmosferische bemonsteringsprogramma (CAMP) worden gehaald, m.n. schattingen verstrekken over de atmosferische toevoer naar het verdragsgebied, indien toepasselijk, potentiële trends identificeren en de kwaliteit van de metingen verzekeren. Verder zal ATMOS vrijwillige bemonsteringsprogramma's oprichten en coördineren, emissiedata verzamelen, de depositie van atmosferische emissies in het verdragsgebied modelmatig inschatten en de stoffen en de bronnen identificeren waarvoor maatregelen moeten

²⁰⁰⁸ Zie PARCOM, *Procedures and Decisions Manual*, B5/89 en B4/80.

²⁰⁰⁹ Cf. *infra*.

²⁰¹⁰ PARCOM, *Procedures and Decisions Manual*, B9/93.

worden getroffen, en indien mogelijk prioriteiten voorstellen²⁰¹¹.

In 1992 werd de werkgroep "*Radioactieve lozingen*" (RAD) opgericht, met als doelstelling: 1/ emissiedata over radioactieve stoffen te verzamelen en te beoordelen; 2/ voorkomings- en bestrijdingstechnieken, alsook controlemaatregelen vergelijken en hun kostprijs inschatten; en 3/ onderzoeken in welke mate gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen en besluiten van PARCOM terzake²⁰¹². In 1990 waren de Noordzeelanden immers overeengekomen om de regulering van lozingen van radioactief afval uit te breiden tot niet-nucleaire industriële processen voor zover van toepassing; en de nationale autoriteiten en de desbetreffende internationale organisaties zoals de IAA, de OESO/NEA en de Commissie van de EG uit te nodigen om: (i) de mogelijkheden en de doeltreffendheid van de beste Beschikbare Technieken opnieuw te beoordelen, om de risico's verbonden aan lozingen van radioactief afval afkomstig van alle bronnen (zowel van de nucleaire industrie als van andere industrieën waarvan het afvalwater radioactieve stoffen bevat) tot een minimum te beperken, rekening houdend met economische en sociale factoren; en (ii) stappen te ondernemen om richtlijnen te ontwikkelen voor de toepassing van de Best Beschikbare Technieken (§ 31, Derde Noordzeeverklaring).

2.3.3.1. De beste beschikbare technieken bij lozingen van puntbronnen

Bij de industriële sectorenbenadering wordt de klemtoon gelegd op de "*beste beschikbare technologie/technieken*" voor puntbronnen. In de Resolutie van de Algemene Vergadering over het Wereldhandvest voor de natuur van 1982 wordt reeds een onderscheid gemaakt tussen "*beste beschikbare technologie*" en "*beste beschikbare praktische middelen*". De beste beschikbare technologie dient hier te worden gebruikt om activiteiten die een invloed kunnen hebben op de natuur te controleren, met de bedoeling om de daaruitvloeiende risico's voor de natuur en andere nadelige effecten te beperken. De beste beschikbare praktische middelen zullen worden aangewend daar waar de lozing van polluenten in de natuurlijke systemen niet kan worden vermeden²⁰¹³. GESAMP maakt bij de verwijdering/vermindering van contaminanten in de behandeling van de effluënten eveneens een onderscheid tussen "*beste beschikbare technologie*" (BBT/BAT) en "*beste beschikbare praktische middelen*" (BPMA), in de zin dat BBT de maximale verwijdering van geloosde stoffen in de effluënten moet toelaten, ongeacht de kosten, terwijl bij BPMA de economische factoren een rol spelen waardoor het behandelingsniveau minder verstrekkend is bij de vermindering/verwijdering van de contaminanten²⁰¹⁴.

Het concept "*beste beschikbare technieken*" ("*Best Available Technologie*" of BAT) wordt ook gehanteerd in de Tweede Noordzeeverklaring (1987) en gerelateerd aan de economische

²⁰¹¹ PARCOM, Procedures and Decisions Manual, B10/91.

²⁰¹² PARCOM, Procedures and Decisions Manual, B11/92.

²⁰¹³ Resolutie 7 (XXXVII), 28 oktober 1982; tekst in MOLITOR, R. (Ed), o.c., 8.

²⁰¹⁴ GESAMP, Environmental capacity: an approach to marine pollution prevention., UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 80, UNEP, 1986, 4.

beschikbaarheid²⁰¹⁵. Deze benaderingswijze wordt overgenomen in de Derde Noordzee-verklaring (1990), waar de Ministers vooropstellen om als één van de beginselen voor hun toekomstig werk, samen te werken met de industrie, om vervuilende emissies bij de bron te blijven verminderen met gebruikmaking van de best beschikbare technieken²⁰¹⁶. Het gebruik van de "*beste beschikbare technologie die economisch haalbaar is*" om emissies aan de bron te beperken, duikt reeds op in het Verdrag van Genève over grensoverschrijdende luchtverontreiniging (1979)²⁰¹⁷. Ook de Europese Gemeenschap hanteert het concept "*beste beschikbare techniek die geen overmatig hoge kosten veroorzaakt*"²⁰¹⁸, te vergelijken met het Britse "*Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs*" (BATNEEC)²⁰¹⁹. In de EG-dochterrichtlijnen uitgevaardigd op basis van Richtlijn 76/464/EEG betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, wordt in de artikelen 3 eveneens verwezen naar de "*beste beschikbare technische middelen*".

Het voorstel van "Integrated Pollution Prevention and Control" (IPPC-richtlijn)²⁰²⁰ dat tot doel heeft een algemeen kader van beginselen te scheppen waardoor op een geïntegreerde wijze lucht-, water- en bodemverontreiniging wordt aangepakt, voorziet in maatregelen en procedures voor het voorkomen en tot een minimum beperken van de emissies van industriële installaties die worden opgesomd in de bijlage. Het is de bedoeling een rechtsbasis te leggen voor een meer geïntegreerde en ruimere sectorenbenadering binnen de Gemeenschap, los van de beperkingen opgelegd wegens het hanteren van specifieke lijststoffen (Bijlagen I en II-stoffen) en de daaruit voortvloeiende tot nu toe in beperkte mate gehanteerde stoffenbenadering. De IPPC-richtlijn legt een grotere klemtoon op immissienormen en de specifieke bedrijfssectorenbenadering via de best beschikbare technieken. In essentie moeten de vergunningsvoorwaarden worden gekoppeld aan de BBT, waaraan de emissiegrenswaarden voor specifieke stoffen worden getoetst, rekening houdende met de vooropgestelde milieukwaliteitsnormen. De lidstaten zullen een inventaris moeten maken van de emissiegrenswaarden en

²⁰¹⁵ In deze Verklaring erkennen de ondertekenaars dat: "... *het gelijktijdig en aanvullend handelen noodzakelijk is om : (a) de verontreiniging aan de bron te beperken door middel van: (i) bij puntbronnen, het aanwenden van de beste beschikbare technologie*", waarbij de economische beschikbaarheid wordt in aanmerking genomen (cf. verwijzing naar de beste beschikbare technologie in X, XVI (1), XVI (3 (a),(d),(e)), XVI (15), XVI (18 (d)), XVI (35) en (39) van de Verklaring van Londen).

²⁰¹⁶ Cf. verdere verwijzingen naar BBT in de punten 2., 3., 6., 12 (ii), 31.2 (ii) van de Verklaring.

²⁰¹⁷ Zie art. 6 van het Verdrag van Genève van 13 november 1979, over het beheer van de luchtkwaliteit, waar de verdragspartijen de luchtverontreiniging afkomstig van nieuwe en verbouwde installaties onder controle moeten brengen door het gebruik van "*best available technology which is economically feasible and low and non-waste technology*", 18 ILM 1444 (1979); zie ook art. 2 van het Protocol van Sofia van 31 oktober 1988 bij het Verdrag van Genève, 28 ILM 216 (1989).

²⁰¹⁸ Cf. Richtlijn 84/360/EEG van 28 juni 1984 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging, PB. L., nr. 188/22 (1984).

²⁰¹⁹ Cf. CHANCE, C., Environmental Law Guide, London, Lloyd's of London Press, 1991, 29-31.

²⁰²⁰ Gemeenschappelijk standpunt (EG) Nr. 9/96 door de Raad vastgesteld op 27 november 1995 met het oog op de aanneming van Richtlijn 96/.../EG van de Raad van ... inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PB. C. 87/8 van 25 maart 1996.

de beste beschikbare technieken waarop deze waarden zijn gebaseerd, voor zowel water, lucht als bodem. Bij een vergunning verstrekt op basis van de IPCC-richtlijn vervallen de vergunningsbepalingen uit Richtlijn 76/464/EEG. Het voorstel van IPPC-richtlijn laat de lidstaten toe stringentere beschermingsmaatregelen te nemen²⁰²¹, conform het Gemeenschapsrecht en vervangt formeel de "*beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten meebrengt*" (BATNEEC) door "*beste beschikbare technieken*" (BBT), die evenwel rekening blijft houden met de bedrijfstechnische en bedrijfseconomische haalbaarheid²⁰²².

De Commissie van Parijs (PARCOM) heeft in een aanbeveling (PARCOM Recommendation 89/2 of 22 June 1989 on the use of Best Available Technology), het gebruik van de beste beschikbare technieken omschreven²⁰²³ en later vooropgezet voor een reeks van industriële sectoren. De identificatie en de toepassing van de beste beschikbare technieken voor puntbronnen (BAT) is één van de dominante uitgangspunten in het Verdrag van Parijs (1992), waarbij de PARCOM-Aanbeveling 89/2 wordt omgezet in een verdragsverplichting. Bij de voorkoming en uitschakeling van verontreiniging vanaf het vasteland moeten de verdragspartijen afzonderlijk of gezamenlijk het gebruik eisen van BAT (art. 2 (3)(b)(i); art. 1, Bijlage I). "*Beste beschikbare technieken*" betekent volgens Aanhangsel 1 bij het Verdrag van Parijs (1992): "*het laatste stadium in de ontwikkeling (state-of-the-art) van processen, installaties of methodes die praktische geschiktheid aangeven van een bepaalde maatregel ter beperking van lozingen, emissies en afval. Bij het bepalen of een reeks processen, installaties en methodes in het algemeen of in individuele gevallen de beste beschikbare technieken uitmaken, wordt bijzondere aandacht besteed aan: a) vergelijkbare processen, installaties of werkmethodes die in een recent verleden met succes werden uitgetest; b) technologische vooruitgang en veranderingen inzake wetenschappelijke kennis en inzicht; c) de economische haalbaarheid van dergelijke technieken; d) tijdslimieten voor de installering in zowel nieuwe*

²⁰²¹ Aangezien het voorstel van IPPC-richtlijn is gebaseerd op art. 130 S (1), EG-Verdrag, wordt een lidstaat niet belet om verdere maatregelen te nemen onder art. 130 T, EG-Verdrag, voor zover ze met het Verdrag verenigbaar zijn; cf. Commissie in PB. C. 56/11: Motivering van de Raad bij het oorspronkelijke art. 18 van het voorstel van Richtlijn, in Gemeenschappelijk standpunt (EG) Nr. 9/96 door de Raad vastgesteld op 27 november 1995 met het oog op de aanneming van Richtlijn 96/.../EG van de Raad van ... inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PB. C. 87/27 van 25 maart 1996.

²⁰²² Cf. definitie BBT in art. 2 (11) en Bijlage IV, Gemeenschappelijk standpunt van de Raad inzake de IPPC-richtlijn; zie ook art. 2 (6) en Bijlage IV, voorstel van Richtlijn betreffende de ecologische waterkwaliteit. Ondanks het gebruik van "technologie" in het laatste voorstel i.p.v. "technieken" uit IPPC, is er geen wezenlijk onderscheid tussen beide concepten; zie meer uitgebreid over BAT(NEEC): CARETTE, A., 'Op zoek naar de inhoud en de draagwijdte van BAT(NEEC)', 5 TMR 310-328 (1996).

²⁰²³ Volgens PARCOM- Aanbeveling 89/2 is de beste beschikbare techniek: "*the latest stage of development (state of the art) of processes, of facilities or of methods of operation which indicate the practical suitability of a particular measure for limiting emissions. In determining whether a set of processes, facilities and methods of operation constitute the best available technology in general or individual cases, special consideration is given to: - comparable processes, facilities or methods of operation which have been recently successfully tried out; - technological advances and changes in scientific knowledge and understanding; - the economic feasibility of such technology; - time limits for installation in both new and existing plants; - the nature and volume of the effluents concerned; - the precautionary principle. It therefore follows that what is "best available technology" for a particular process will change with time in the light of technological advances, economic and social factors, as well as changes in scientific knowledge and understanding. If the reduction of emissions from the use of best available technology does not lead to environmentally acceptable results, additional measures have to be applied*": PARCOM 11/9/1, § 4.18 en bijlage 6.

als in bestaande fabrieken; e) de aard en de hoeveelheid van de lozingen en emissies in kwestie". Onder "technieken" wordt "zowel de gebruikte technologie verstaan als de manier waarop de installatie ontworpen, gebouwd, onderhouden, bediend en ontmanteld wordt". Uit de toepassing van BAT volgt dat: 1. BAT bij bepaalde processen zich kan wijzigen na verloop van tijd, afhankelijk van de technologische vooruitgang, de economische en sociale factoren, alsook de veranderingen inzake wetenschappelijke kennis en inzichten; 2. indien verminderde emissies bij gebruik van BAT geen aanleiding geven tot voor het milieu aanvaardbare resultaten, bijkomende maatregelen moeten worden getroffen; 3. het gebruik van BAT de nadruk legt op het gebruik van geen afval-genererende technologie, voor zover beschikbaar (§§ 1, 3 en 4, Aanhangsel 1, Verdrag van Parijs-1992).

Vanaf 1990 is PARCOM begonnen met het vooropstellen van de beste beschikbare technieken voor een reeks sectoren, in aansluiting op de industriële sectorenbehandeling. Er werden BAT vooropgesteld voor: 1/ de secundaire ijzer- en staalfabrieken (Aanbeveling 90/1); 2/ de primaire ijzer- en staalindustrie (Aanbeveling 91/2); 3/ de productie van anoden en voor nieuwe elektrolyse-installaties in de primaire aluminiumindustrie (Aanbeveling 92/1); 4/ de farmaceutische industrie (Aanbeveling 92/5); 5/ het beheer van productiewater van de offshore- olie- en gasinstallaties (Aanbeveling 92/6); 6/ de nieuwe aluminium-elektrolyse fabrieken (Aanbeveling 94/1); 7/ de geïntegreerde en de niet-geïntegreerde sulfide papierpulpindustrie (Aanbeveling 94/2); 8/ de geïntegreerde en de niet-geïntegreerde kraftpulpindustrie (Aanbeveling 94/3); 9/ de organische chemische industrie (Aanbeveling 94/4); 10/ de natte processen in de textielveredelingsindustrie (Aanbeveling 94/5). Deze BAT maken allen het voorwerp uit van aanbevelingen van PARCOM en zijn bijgevolg richtinggevend, en niet door de lidstaten verplicht toe te passen. Desondanks wordt regelmatig een voorbehoud gemaakt door bepaalde lidstaten omtrent de toepassing van sommige BAT. Dit voorbehoud wordt achteraf soms ingetrokken. Bepaalde BAT-aanbevelingen zijn dermate algemeen in hun beschrijving en hebben weinig substantiële relevantie voor de praktijk. "PARCOM Recommendation 90/1 of 14 June 1990 on the Definition of the Best Available Technology for Secondary Iron and Steel Plants"²⁰²⁴ en "PARCOM Recommendation 91/2 of 20 June 1991 on the Definition of Best Available Technology in the Primary Iron and Steel Industry"²⁰²⁵ bijvoorbeeld bevat op zich geen innoverende technieken en geen na te streven emissiewaarden, maar een oproep tot respectievelijk het regelmatig reinigen van filters, metaalrecuperatie uit de filters, ... en het gebruik van droge methodes en filters, in de plaats van natte procédés. Aanbeveling 90/1 moet echter worden gelezen in samenhang met Aanbeveling 92/3 betreffende de beperking van verontreiniging door nieuwe installaties voor de secundaire productie van staal en walsen²⁰²⁶, waarin de emissiereductiemaatregelen en emissiegrenswaarden zijn opgenomen. Aanbeveling 91/2 moet op haar beurt worden gelezen in samenhang met de Aanbevelingen 92/2 en 93/1, die eveneens beperkte emissiegrenswaarden vooropstellen voor respectievelijk "nieuwe" primaire ijzer en staal productie-installaties (deze

²⁰²⁴ PARCOM 12/13/1, § 5.7 en bijlage 4.

²⁰²⁵ PARCOM 13/9/1, § 4.53 en bijlage 7.

²⁰²⁶ PARCOM Recommendation 91/3 of 20 June 1991 on measures to be carried out in order to reduce pollution from secondary iron and steel production: PARCOM 13/9/1, § 4.57 en bijlage 9.

na 1 januari 1993) en "bestaande"²⁰²⁷. Andere BAT bevatten meer precieze maatregelen en te bereiken emissienormen. Dit het geval bij bv. "PARCOM Recommendation 92/1 on Best Available Technology for Plants Producing Anodes and for New Electrolysis Installations in the Primary Aluminium Industry"²⁰²⁸. PARCOM-aanbevelingen aangaande BAT moeten echter meestal worden gelezen in samenhang met andere aanbevelingen waarin emissie-reductiemaatregelen worden voorgesteld voor de betrokken industriële sectoren.

2.3.3.2. De beste milieuveilige handelswijze bij diffuse bronnen

Daar waar bij puntbronnen de toepassing van de beste beschikbare technieken wordt vooropgesteld, wordt bij diffuse bronnen "de beste milieuveilige handelswijze" gehanteerd (§ 6, Derde Noordzeeverklaring (1990)). PARCOM heeft in een aanbeveling (PARCOM Recommendation 91/1 of 20 June 1991 on the Definition of Best Environmental Practice) de elementen geïdentificeerd die bijdragen tot de beste milieuveilige handelswijze²⁰²⁹. In het Verdrag van Parijs (1992) is de toepassing van de beste milieuveilige handelswijze bij punt- en diffuse bronnen eveneens één van de peilers om mariene verontreiniging te beperken en uit te schakelen (art. art. 2 (3)(b); art. 1, Bijlage I). De "beste milieuveilige handelswijze" betekent luidens Aanhangsel 1, Verdrag van Parijs (1992): "de toepassing van de meest geschikte combinatie van milieucontrolemaatregelen en strategieën. Bij de selectie voor individuele gevallen moet tenminste de onderstaande opklimmende reeks maatregelen worden beschouwd: a) informatieverstrekking en opvoeding van publiek en gebruikers in verband met milieugevolgen bij de keuze van bepaalde activiteiten of producten, hun gebruik en de uiteindelijke verwijdering; b) de ontwikkeling en toepassing van codes voor goede milieuveilige handelswijzen die alle aspecten van de activiteit tijdens de levensduur van het product bestrijken; c) het verplicht aanbrenge van etiketten waarop de gebruiker wordt geïnformeerd over de milieurisico's verbonden aan een product, het gebruik ervan en de

²⁰²⁷ PARCOM Recommendation 92/2 Concerning Limitation of Pollution from New Primary Iron and Steel Production Installations: MMC (Proceedings of the Ministerial Meeting of the Oslo and Paris Commissions, Paris, 21-22 September 1992), 132; PARCOM Recommendation 93/1 Concerning Limitation of Pollution from Existing Iron and Steel Production Installations (Reservations of Belgium, Portugal and Spain): OSPAR 15/13/1, § 4.15 en bijlage 6: voor de bestaande installaties is de regelgeving van toepassing vanaf 1 januari 2000.

²⁰²⁸ MMC, 145: van kracht vanaf 1 januari 1993 voor nieuwe installaties en vanaf 1 januari 1997 voor bestaande.

²⁰²⁹ Luidens "PARCOM Recommendation 91/1 of 20 June 1991 on the Definition of Best Environmental Practice)" is de beste milieuveilige handelswijze: "the application of the most appropriate combination of measures. In selecting for individual cases, at least the following graduated range of measures should be considered: - provisions of information and education to the public and to users about the environmental consequences of choice of particular activities and choice of products, their use and ultimate disposal; - the development and application of Codes of Good Environmental Practice which covers all aspects of the activity in the product's life; - mandatory labels informing users of environmental risks related to a product, its use and ultimate disposal; - collection and disposal systems available to the public; - recycling, recovery, re-use; - application of economic instruments to activities, products or groups of products; - a system of licensing, which involves a range of restrictions or a ban. In determining what combination of measures constitute Best Environmental Practice, in general or individual cases, particular consideration should be given to: - the Precautionary Principle; - environmental hazard of: a. the product; b. the product's production; c. the product's use; d. the product's ultimate disposal; - substitution by less polluting activities or substances; - scale of use": PARCOM 13/9/1, § 4.48 en bijlage 6.

uiteindelijke verwijdering; d) besparing van grondstoffen, met inbegrip van energie; e) het ter beschikking stellen van het publiek van verzamelings- en verwijderingssystemen; f) het gebruik van gevaarlijke stoffen of producten en het ontstaan van gevaarlijk afval vermijden; g) recyclage, terugwinning en hergebruik; h) toepassing van economische instrumenten op activiteiten, producten en productgroepen; i) het opzetten van een vergunningssysteem, dat een reeks beperkingen of een uitschakeling inhoudt". De beste milieuveilige handelswijze kan in de loop van de tijd veranderen, afhankelijk van de technologische vooruitgang, de economische en sociale factoren, alsook de veranderingen inzake wetenschappelijke kennis en inzichten; 2. indien verminderde emissies bij gebruik van de beste milieuveilige handelswijze geen aanleiding geeft tot voor het milieu aanvaardbare resultaten, moeten bijkomende maatregelen worden getroffen (§§ 8 en 9, Aanhangsel 1, Verdrag van Parijs-1992).

In 1993 heeft PARCOM de eerste aanbeveling omtrent het gebruik van de beste milieuveilige handelswijze aanvaard, van toepassing op de vermindering van de toevoer van pesticiden voor gebruik in de landbouw (Aanbeveling 93/3)²⁰³⁰. Deze aanbeveling is vervangen door Aanbeveling 94/7²⁰³¹. Aanbeveling 94/6 heeft betrekking op de beste milieuveilige handelswijze ter beperking van de toevoer van potentiële toxische chemicaliën uit de aquacultuur. Aanbeveling 94/6 werd niet aanvaard door België, Spanje en Groot-Brittannië²⁰³². Door België omdat de kleine bedrijven die lozen op de riool niet worden uitgezonderd van de verplichtingen uit de Aanbeveling. De tot nu toe genomen aanbevelingen inzake de toepassing van de meest milieuveilige handelswijze hebben vooral betrekking op de landbouw, hoewel de landbouw uiteraard niet de enige geïdentificeerde diffuse bron is²⁰³³ en ook productnormering een belangrijk instrument is om verontreiniging door diffuse bronnen te beperken en uit te schakelen.

2.3.3.4. De stofstromenadering op basis van tijdsgebonden emissiesreducties (waaronder verbodsbepalingen om nog verder te lozen)

Op het vlak van concrete gemeenschappelijke reductieverplichtingen voor de Noordzeelanden, introduceerde de Tweede Noordzeeverklaring (1987) het principe om de totale toevoer in het aquatisch milieu van de Noordzee van moeilijk afbreekbare, toxische en bioaccumulerende stoffen te reduceren (in de orde van 50%) tussen 1985 en 1995 (§ XVI, Tweede Noordzeeverklaring). Hoewel de Tweede Noordzeeverklaring niet uitdrukkelijk specificeerde op welke stoffen de reducties van toepassing zijn en dit overliet aan de Noordzeelanden, kon er toch worden van uitgegaan dat de reductievoorstellen voornamelijk betrekking hadden op die stoffen waarvoor binnen de EEG en PARCOM reeds richtlijnen, besluiten of aanbevelingen

²⁰³⁰ PARCOM Recommendation 93/3 on the Elaboration of National Actions Plans and Best Environmental Practice for the Reduction of Inputs to the Environment of Pesticides from Agricultural Use (Reservations of France and Portugal): OSPAR 15/13/1, § 4.70 en bijlage 12.

²⁰³¹ PARCOM Recommendation 94/7 on the Elaboration of National Action Plans and Best Environmental Practice for the Reduction of inputs to the Environment of Pesticides from Agricultural Use.

²⁰³² PARCOM Recommendation 94/6 on Best Environmental Practice for the Reduction of Inputs of Potentially Toxic Chemicals from Aquaculture Use (reservation from Belgium, Spain and U.K.).

²⁰³³ Cf. PARCOM Recommendation 94/2 on the Best Available Techniques and Best Environmental Practice for the Integrated and Non-Integrated Sulphite Paper Pulp Industry.

waren getroffen (kwik, cadmium, PCB's, organotinverbindingen, bepaalde biociden, afval van de titaandioxide industrie en olie) en waarvoor verdergaande maatregelen noodzakelijk bleken, maar ook op potentiële andere stoffen (halogeenverbindingen, PAH's, dioxinen, grijze lijstmetalen (§ XVI (3) en Bijlagen A en B, Tweede Noordzeeverklaring). Ook bij de toevoer van fosfor en stikstof naar de Noordzee, moest worden gestreefd naar een aanzienlijke vermindering (in de orde van 50%) (§ XVI (10), Tweede Noordzeeverklaring), door bijvoorbeeld: 1/ de centrale opvang van rioolwater en een waterzuivering met een bijkomende (tertiaire) bewerking ter vermindering van fosfor en verwijdering van stikstof; 2/ een aantal maatregelen ten aanzien van de landbouw (o.a. bemestingsvoorstellen) te nemen; 3/ het gebruik van fosfaten in detergenten beter te regelen; 4/ BAT bij industriële bronnen toe te passen; 5/ een vermindering van de emissies van stikstofoxiden afkomstig van voertuigen en verbrandingsinstallaties (§ XVI (15) en Bijlage E).

In de Derde Noordzeeverklaring van 1990 wordt overeengekomen dat, als uitgangspunt, alle moeilijk afbreekbare, toxische en bioaccumulerende stoffen die het mariene milieu zouden kunnen bereiken, ongeacht hun antropogene bronnen, moeten vallen onder de reductiemaatregelen zoals vastgelegd in de Verklaring van Londen, en dat lozingen van deze stoffen voor het jaar 2000 moeten worden teruggebracht tot niveaus die niet schadelijk zijn voor mens of milieu. De stoffen waarvoor de reductievoorstellen gelden, worden nu wel uitdrukkelijk geïdentificeerd, waardoor te bereiken reducties operationaliseerbaar en beter controleerbaar worden. Er werden 36 prioritair stoffen geselecteerd (**Bijlage 1A**) die worden beschouwd als stoffen die het meest bijdragen tot de vervuiling van de Noordzee²⁰³⁴. Een aanzienlijke vermindering (van 50% of meer) moet worden nagestreefd in: 1/ de toevoer via rivieren en estuaria voor elk van de stoffen uit **Bijlage 1A** tussen 1985 en 1995; en 2/ de atmosferische emissies van de stoffen gespecificeerd in **Bijlage 1A** in 1995, of uiterlijk in 1999. Voor stoffen die een grote bedreiging vormen voor het mariene milieu, en ten minste voor dioxinen, kwik, cadmium en lood, zal tussen 1985 en 1995 een vermindering worden nagestreefd in de totale toevoer (via alle routes) van 70% of meer. De reducties worden afhankelijk gesteld van de mogelijke toepassing van de "*beste beschikbare technieken*", met inbegrip van het gebruik van strenge emissienormen, of andere weinig afvalproducerende technologieën (§§ 1-3, Derde Noordzeeverklaring). Met het bereiken van de 50% reducties deed zich een probleem voor. Voor een groot aantal stoffen zijn in de meeste Noordzeelanden geen referentiegegevens uit 1985 beschikbaar over de totale hoeveelheid van die stoffen die "*het aquatisch milieu van de Noordzee*" bereiken. Om dit probleem op te vangen is door België in zijn stoffendossier uitgegaan van "*de totale primaire emissies naar de lucht en het water en niet op de concrete vrachten naar de Noordzee via de lucht en de rivieren*"²⁰³⁵.

Bij nutriënten wordt de te bereiken 50% reductie in de toevoer naar de Noordzee van stikstof

²⁰³⁴ Het betreft kwik, cadmium, koper, zink, lood, arseen, chroom, nikkel, drins, HCH, DDT, pentachloorfenol, hexachloorbenzeen, hexachloorbutadien, tetrachloorkoolstof, chloroform, trifluarin, endosulfan, simazine, atrazine, tributyltinverbindingen, triphenyltinverbindingen, azinfos-ethyl, azinfos-methyl, fenitrothion, fenthion, malathion, parathion, prathion-methyl, dichlorvos, trichloorethyleen, tetrachloorethyleen, trichloorbenzeen, 1,2-diochloorethaan, trichloorethaan en dioxinen (Bijlage 1A).

²⁰³⁵ Technische Commissie Noordzee (MNZ), Stofstromen naar de Noordzee. De Belgische emissies van gevaarlijke stoffen naar de lucht en naar het water in de periode 1985-1995, Brussel, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu (BMM), juni 1995, inleiding.

en fosfor herhaald en worden eveneens de te nemen maatregelen vooropgesteld, zoals: 1/ het bereiken van stikstof- en fosforgehalte in het effluent van communale afvalwaterzuiveringsinstallaties (bv. met een capaciteit van meer dan 20.000 i.e.) die lager liggen dan respectievelijk 10-15 mg/l en 1-2 mg/l; 2/ door het toepassen van de beste beschikbare technieken om het nutriëntengehalte te beperken van daarvoor in aanmerking komende industriële lozingen die niet terechtkomen in communale afvalwaterzuiveringsinstallaties; en 3/ door bij de landbouw te streven naar een voor het milieu aanvaardbare verhouding tussen de opname van nutriënten door het gewas en de hoeveelheid nutriënten die wordt toegevoegd in de vorm van mest en kunstmest, zoals: - het opstellen van voorschriften voor de behandeling en het gebruik van mest en kunstmest, met inbegrip van het gebruik van bemestingsplannen of overzichten betreffende het gebruik van mest en kunstmest; - het waarborgen van de beschikbaarheid van adequate opslag- of verwerkingscapaciteit voor mest voor de langste periode waarin beperkingen gelden voor het gebruik van mest; - het bevorderen van extensiveringsmaatregelen, in het bijzonder alternatieve methoden voor akkerbouw en veeteelt; - het nemen van maatregelen om de toevoer van mest en kunstmest naar het water te voorkomen (§ 12, Derde Noordzeeverklaring).

2.3.4. Productmaatregelen

Productnormering valt geheel binnen het exclusieve bevoegdheidsdomein van de Europese Unie op basis van Richtlijn 76/769/EEG inzake het op de markt brengen en gebruik van bepaalde gevaarlijk stoffen en preparaten²⁰³⁶. De Tweede Noordzeeverklaring bevatte weinig concrete voorstellen tot productnormering, behoudens het regelen van fosfaten in detergenten (Bijlage E) en het bevorderen en stimuleren van het gebruik van loodvrije benzine voor voertuigen met het doel het gebruik van loodhoudende benzine uit te schakelen (XVI (20))²⁰³⁷.

In de Derde Noordzeeverklaring (1990) worden productnormeringsvoorstellen gedaan ten aanzien van pesticiden. Zo komen de Noordzeelands overeen om: *"te streven naar een aanzienlijke vermindering van de hoeveelheden pesticiden die de Noordzee bereiken en daartoe, per 31 december 1992, het gebruik en de toepassing van pesticiden aan strenge controles te onderwerpen, en waar nodig emissies in het milieu te verminderen. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan: (i) het uitbannen van die pesticiden die het meest moeilijk afbreekbaar, toxisch en bioaccumulerend zijn (zie deel (c) van Bijlage 1B); ..."* (§ 4). In deel (c) van Bijlage 1B vinden we de opsomming van 18 pesticiden (of groepen van pesticiden) die werden gebruikt op het ogenblik van de aanvaarding van de Derde Noordzeeverklaring in 1990 en die strikt moeten worden beperkt of verboden. Verder zijn er 16 pesticiden (of groepen van pesticiden) opgenomen, die niet door de Noordzeelands worden gebruikt als pesticiden. Van de 18 pesticiden worden enkel atrazine, chloropicrine en quitozeen nu nog door enkele Noordzeelands gebruikt, waaronder atrazine en chloropicrine door België²⁰³⁸.

²⁰³⁶ Richtlijn 76/769/EEG van 27 juli 1976, P.B.L. nr. 262 van 27 september 1976.

²⁰³⁷ Het gebruik van loodvrije benzine wordt geregeld door Richtlijn 85/210/EEG van de Raad van 20 maart 1985 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake het loodgehalte van benzine, P.B.L. nr. 96/25 van 3 april 1985,; zie omtrent loodvrije benzine in België: MAES, F. en SOMERS, E., The Implementation of the North Sea Declarations. A Belgian Assessment, Ghent, October 1989, 53-55.

²⁰³⁸ NSCPR 1995, 69.

Het gebruik van pesticiden met kwikverbindingen en persistente organische chloorverbindingen (drins, chloordaan, DDT, HCH, heptachloor en hexachloorbenzol) was reeds geregeld door Richtlijn 79/117/EEG²⁰³⁹. Richtlijn 79/117/EEG gaat uit van een verbod van het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen die één of meerdere actieve stoffen bevatten die zijn opgenomen in Bijlage I (artt. 1 en 3). Het betreft de kwikverbindingen (kwikoxyde, mercurochloride, andere aromatische kwikverbindingen, alkyl-kwikverbindingen, alkoxyalkyl- en arylkwikverbindingen), de persistente organische chloorverbindingen (aldrin, chloordaan, dieldrin, DDT, endrin, HCH met minder dan 99% van het gamma-isomeer, heptachloor, hexachloorbenzol). In navolgende richtlijnen worden aan Bijlage I andere verbindingen toegevoegd, n.m. door de Richtlijnen 86/355/EEG²⁰⁴⁰, 87/181/EEG²⁰⁴¹ en 90/533/EEG²⁰⁴², zoals ethyleenoxyde, nitrofeen, 1,2-dibroomethaan, 1,2-dichloorethaan, dinoseb, acetaat en zouten ervan, binapacryl, captafol, en naargelang de samenstelling dicofol, maleine-hydrazide, choline-, kalium- en natriumzouten en quitozeen. Voor het toevoegen van stoffen aan de bijlage van de Richtlijn zijn er twee procedures voorzien. De eerste procedure betreft het wijzigen van de bijlage in de groepen van stoffen behorende tot de kwikverbindingen en de persistente organische chloorverbindingen. Voor deze wijzigingen wordt het Wetenschappelijk Comité voor bestrijdingsmiddelen door de Commissie geraadpleegd en wordt op het ontwerp van de Commissie door het Plantkundig Comité met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen een advies uitgebracht. Als het advies in overeenstemming is met de wijziging vooropgesteld door de Commissie, kan de wijziging onmiddellijk worden tenuitvoergelegd. In het geval het Plantkundig Comité niet adviseert of afwijkend adviseert ten aanzien van het Commissievoorstel doet de Commissie een voorstel aan de Raad die binnen een termijn van drie maanden na indiening een besluit neemt met gekwalificeerde meerderheid. Neemt de Raad geen besluit dan kan de Commissie de voorgestelde wijziging vaststellen en tenuitvoerleggen (art. 8). Voor het opnemen van andere stoffen in de bijlage beslist de Raad op voorstel van de Commissie (art. 6 (3)).

Richtlijn 79/117/EEG erkent tevens in de preambule dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de teelt van gewassen noodzakelijk is om de gewassen te beschermen tegen de bedreiging van schadelijke organismen en onkruiden. Om een evenwicht te vinden tussen enerzijds het voorkomen van een daling van de landbouwopbrengsten en/of de productiviteit in de

²⁰³⁹ Richtlijn 79/117/EEG van 21 december 1978 houdende het verbod van het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen bevattende bepaalde actieve stoffen, P.B.L. nr. 33/36 van 8 februari 1979, zoals veelvuldig gewijzigd. Gewijzigd door Richtlijn 86/214/EEG van 26 mei 1986 tot wijziging van Richtlijn 79/117/EEG houdende het verbod van het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen bevattende bepaalde actieve stoffen, P.B.L., 152/45 van 6 juni 1986.

²⁰⁴⁰ Richtlijn 86/355/EEG van 21 juli 1986 tot wijziging van Richtlijn 79/117/EEG houdende verbod van het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen bevattende bepaalde actieve stoffen, P.B. L. nr. 212/33 van 2 augustus 1986.

²⁰⁴¹ Richtlijn 87/181/EEG van 9 maart 1987 tot wijziging van Richtlijn 79/117/EEG houdende verbod van het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen bevattende bepaalde actieve stoffen, P.B. L. nr. 71/33 van 14 maart 1987.

²⁰⁴² Richtlijn 90/533/EEG van 15 oktober 1990 tot wijziging van Richtlijn 79/117/EEG houdende verbod van het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen bevattende bepaalde actieve stoffen, P.B. L. nr. 296/63 van 27 oktober 1990.

landbouw te verhogen en anderzijds om de gevaren voor de mens en milieu te voorkomen en te beperken, laat de Richtlijn een aantal uitzonderingen op de algemene verbodsbepaling toe. In eerste instantie laat de Richtlijn de productie van de genoemde bestrijdingsmiddelen onverlet en is een zeer geringe verontreiniging als gevolg van het fabricageproces toegelaten voor zover de negatieve effecten voor mens, dier of milieu zijn uitgesloten. De bestrijdingsmiddelen mogen tevens nog op de markt worden gebracht en worden gebruikt voor onderzoeks- en analysedoeleinden en voor de uitvoer naar derde landen (art. 5). De Richtlijn laat ook het gebruik toe van bestrijdingsmiddelen in welbepaalde gevallen gespecificeerd in de bijlage (art. 4). Het betreft specifieke land- en tuinbouwkundige toepassingen waarvoor het gebruik van deze producten wordt toegelaten, maar waarbij het gebruik door opeenvolgende richtlijnen geleidelijk aan wordt beperkt of aanleiding geeft tot totaal verbod (bv. kwikverbindingen, DDT, aldrin, endrin)²⁰⁴³. Deze uitzonderingen moeten de lidstaten toegestaan de verboden bestrijdingsmiddelen nog te gebruiken indien een onvoorzienbaar gevaar de teelt bedreigt en niet door andere middelen kan worden vervangen. In dat geval mogen de lidstaten de toestemming geven tot het op de markt brengen en het gebruik van die pesticiden gedurende een maximumperiode van 120 dagen. De andere lidstaten en de Commissie worden hiervan onmiddellijk in kennis gebracht en er zal ook onmiddellijk worden uitgemaakt of de door de lidstaat ondernomen stappen mogen worden voortgezet of herhaald en bij bevestiging ervan onder welke voorwaarden (art. 7).

Verder worden er productmaatregelen vooropgesteld in deel (a) en (b) van Bijlage 1B, die moeten worden genomen binnen de daartoe bevoegde internationale organisaties (lees voornamelijk de EG). Het betreft de beperking van het kwikgehalte tot 0,0025% in alkaline-batterijen. Andere te overwegen maatregelen hebben betrekking op de vervanging of recyclage van kwik in fluorescentiebuizen, thermometers en afval van tandartspraktijken; het verminderen van het cadmiumgehalte in fosfaathoudende meststoffen en het verbod of de regulering van cadmium als stabilisator of pigment in kunststoffen; het inleveren van lood-accumulatorbatterijen en het verbod op het schieten met lood; het invoeren van een goedkeurings-systeem voor het gebruik van chroom, arseen en koper in impregneringsmiddelen en verven (§ 5, Derde Noordzeeverklaring)²⁰⁴⁴.

Tenslotte moet het gebruik van PCB's en schadelijke PCB- vervangers worden uitgebannen²⁰⁴⁵

²⁰⁴³ Richtlijn 85/298/EEG van 22 mei 1985, PB. L., nr. 154/48 van 13 juni 1985; Richtlijn 87/477/EEG van 9 september 1987, PB. L., nr. 273/40 van 26 september 1987; Richtlijn 89/365/EEG van 30 mei 1989, PB. L., nr. 159/58 van 10 juni 1989; Richtlijn 91/188/EEG van 19 maart 1991, PB. L., nr. 92/42 van 13 april 1991.

²⁰⁴⁴ Zie *infra* bij kwik en cadmium.

²⁰⁴⁵ Door: "(i) maatregelen te treffen om alle als zodanig te onderscheiden PCB's zo spoedig mogelijk op een milieuveilige manier uit te bannen en te vernietigen met als doel de volledige vernietiging, met inbegrip van de tijdelijke mogelijkheid van veilige opslag van condensatoren en lage transformatoren diep onder de grond in droge rotsformaties, in 1995 en uiterlijk eind 1999, met de verzekering dat de tijd tussen de buitengebruikstelling en de vernietiging zo kort mogelijk is; (ii) zich verplichten de noodzakelijke vernietigingsfaciliteiten te ontwikkelen, in overeenstemming met dit tijdschema, zodanig dat deze in elke Noordzeestaat voldoende zijn om het eigen afval te verwerken; en (iii) nationale plannen voor de uitvoering van deze besluiten voor te leggen aan de vergadering op ministerieel niveau van de Commissies van Oslo en Parijs in 1992" (§ 9.1).

en moet de productie van schadelijke PCB- vervangers op termijn worden gestopt²⁰⁴⁶. Bij de EG en andere landen zal worden aangedrongen om maatregelen te nemen ter voorkoming dat als zodanig te onderscheiden PCB's en/of schadelijke PCB-vervangers of apparaten waarin dergelijke stoffen aanwezig zijn, worden geïmporteerd, geëxporteerd of verkocht, tenzij dit tot doel heeft dergelijke stoffen of apparaten op een milieuveilige manier te vernietigen (§ 9, Derde Noordzeeverklaring)²⁰⁴⁷.

Richtlijn 91/338/EEG omvat een verbod van cadmium als pigment, stabilisator en voor het cadmeren, met uitzondering van bepaalde toepassingen die om veiligheidsredenen nog worden toegelaten (gebruik in lucht- en ruimtevaart, nucleaire sector, de mijnbouw en de offshore-industrie)²⁰⁴⁸. Richtlijn 89/677/EEG verbiedt het gebruik van loodcarbonaten en loodsulfaten als verbindingen en bestanddelen van preparaten die bestemd zijn om als verven te worden gebruikt (uitgezonderd voor de restauratie en het onderhoud van kunstwerken en historische gebouwen). Dezelfde richtlijn verbiedt ook het gebruik van organische tin-, kwik- en arseenverbindingen in preparaten die bestemd zijn om te worden gebruikt: 1/ ter voorkoming van de aangroei van micro-organismen, planten of dieren op scheepsrompen (organische tinverbindingen enkel bij scheepsrompen van minder dan 25 meter); 2/ apparatuur gebruikt bij de teelt van vissen, schaal- en schelpdieren; 3/ alle apparatuur of uitrusting die zich geheel of gedeeltelijk onder water bevindt; en bij houtbeschermingsmiddelen. Kwikverbindingen mogen ook niet worden gebruikt in preparaten voor de impregnatie van zware industriële textielproducten en garens bestemd voor de fabricatie ervan. Arseenverbindingen mogen wel nog worden gebruikt ter bescherming van hout in bepaalde industriële toepassingen²⁰⁴⁹.

²⁰⁴⁶ Door samen te werken bij de ontwikkeling van criteria voor veilige vervangers van PCB's en door schadelijke PCB-vervangers te vernietigen volgens een tijdschema zoals dat geldt voor het uitbannen en het vernietigen van PCB's zelf, met inachtneming van de resultaten van PARCOM, teneinde criteria voor milieuveilige vervangers van PCB's vast te stellen (§ 9.2).

²⁰⁴⁷ Zie *infra* bij PCB's.

²⁰⁴⁸ Richtlijn 91/338/EEG van 18 juni 1991 houdende tiende wijziging van Richtlijn 76/769 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, P.B. L., nr.186 van 12 juli 1991.

²⁰⁴⁹ Richtlijn 89/677/EEG van de Raad van 21 december 1989 houdende achtste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, P.B.L. nr. 389/19 van 30 december 1989.

2.4. De door PARCOM genomen maatregelen

2.4.1. Aldrin, dieldrin en endrin

Een van de eerste aanbevelingen die door PARCOM werd genomen, betrof het zo snel mogelijk uitschakelen van het gebruik van aldrin, dieldrin en endrin voor zover er ecologisch minder schadelijke substitutieproducten voorhanden zijn die het gebruik van die stoffen kan vervangen²⁰⁵⁰. In 1985 nam de Commissie het besluit ("Decision") dat alle verdragspartijen in de toekomst het gebruik van aldrin, dieldrin en endrin "zo vlug als praktisch mogelijk moeten stoppen"²⁰⁵¹, terwijl in België, Duitsland, Noorwegen en Zweden het gebruik ervan reeds was stopgezet. België produceert ook geen drins. Nederland als voornaamste producent en uitvoerder van endrin zou het gebruik stopzetten tegen 1 januari 1986. Groot-Brittannië (hoewel geen producent) was het enige Noordzeeland dat geen invoer- en uitvoergegevens kon ter beschikking stellen, terwijl de Franse gegevens over de in- en uitvoer verouderd waren²⁰⁵². In 1987 stelde de Commissie vast dat er geen substantiële vooruitgang was geboekt bij het stopzetten van het gebruik van "drins" door een aantal landen, waaronder Groot-Brittannië, Nederland en Denemarken²⁰⁵³. Hoewel er in 1985 sprake was over een besluit, werd de uitvoering afhankelijk gemaakt van de praktische mogelijkheid. Richtlijn 88/347/EEG stelt trouwens emissiegrenswaarden vast voor de lozing van aldrin, dieldrin, endrin, isodrin door bedrijven die aldrin en/of dieldrin en/of endrin produceren en eventueel formuleren op dezelfde plaats. PARCOM heeft bijgevolg geen verdere aanbevelingen of beslissingen omtrent drins genomen, en de intentie om het gebruik van drins uit te bannen werd gecounterd door Richtlijn 88/347/EEG die de productie ervan toelaat. Het gebruik van aldrin, dieldrin en endrin als bestrijdingsmiddel maakte trouwens reeds het voorwerp uit van Richtlijn 79/117/EEG, waarin het gebruik van endrin reeds verboden werd. Aldrin en dieldrin mochten tot uiterlijk einde 1990 als bestrijdingsmiddel nog op de Europese markt worden gebracht en gebruikt voor specifieke toepassingen opgenomen in de bijlage (tweede kolom) van Richtlijn 79/117/EEG (art. 4). Ten laatste vanaf 1 januari 1991 moeten de lidstaten ook het gebruik van aldrin en dieldrin als bestrijdingsmiddel algemeen verbieden door Richtlijn 90/335/EEG²⁰⁵⁴.

2.4.2. Kwik en kwikverbindingen

Kwik is één van de zwarte lijst-stoffen waaraan de hoogste prioriteit werd gegeven door de EG en PARCOM. Bij kwiklozingen wordt in de eerste plaats de chlooralkali-industrie

²⁰⁵⁰ Recommendation on the phasing out of aldrin, dieldrin and endrin: PARCOM I/17/1, § 42(d). (1978).

²⁰⁵¹ Decision to phase out the use of aldrin, dieldrin and endrin: PARCOM 7/13/1, § 3.9. (1985).

²⁰⁵² Zie voor het stopzetten van het gebruik van aldrin, dieldrin en endrin door diverse verdragspartijen en de mogelijke substitutieproducten: PARCOM, Seventh Annual Report, 8, §§ 40-41 en Bijlagen 2 en 3, 29-30 (1985).

²⁰⁵³ PARCOM, Ninth Annual Report, 16, § 65. (1987).

²⁰⁵⁴ Richtlijn 90/335/EEG van de Commissie van 7 juni 1990 tot vierde wijziging van de bijlage bij Richtlijn 79/117/EEG van de Raad houdende verbod van het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen bevattende bepaalde actieve stoffen, P.B.L. nr. 162/37 van 28 juni 1990.

geviseerd aangezien deze verantwoordelijk was voor 40% van de kwiklozingen. In België zijn kwikemissies naar de lucht afkomstig van de verbranding van huishoudelijke afvalstoffen, de chlooralkali-industrie, de ijzer- en staalindustrie (vooral in de steenkool bij de cokesproductie), de elektriciteitsopwekking uit steenkool en in beperkte mate de non-ferro industrie. Kwikemissies naar het water komen vooral van de chlooralkali-industrie en tandheelkundig amalgaam, en in mindere mate van de non-ferro industrie (productie zwavelzuur), de staalindustrie, de fosfaatnijverheid en van laboratoria²⁰⁵⁵.

Over kwik en kwikverbindingen nam PARCOM tijdens haar eerste vergadering in 1978 het besluit dat bij het verminderen van de kwiklozingen, zowel waterkwaliteitsdoelstellingen en uniforme emissienormen kunnen worden gehanteerd²⁰⁵⁶. Als kwaliteitsdoelstelling wordt het kwikgehalte voor de mariene organismen gehanteerd op basis van de norm van 0,3 mg kwik/kg natte vis en benadrukt de PARCOM het "*stand-still*" beginsel voor kwikconcentraties in het water²⁰⁵⁷. Op 1 januari 1986 worden waterkwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen van kracht voor sectoren buiten de chlooralkali-industrie²⁰⁵⁸. Op haar eerste vergadering had PARCOM de verdragspartijen verzocht om ieder jaar de gegevens te verstrekken over de mate van beperking van de totale kwikvrachten afkomstig van hun territorium. Voor de andere bronnen dan deze van de chlooralkalibedrijven bleek dit echter bijzonder moeilijk, zodat de Commissie in 1982 besloot dat de verdragspartijen enkel verplicht waren die gegevens die betrekking hebben op de chlooralkalibedrijven te verstrekken²⁰⁵⁹.

2.4.2.1. Lozingen door de chlooralkali-industrie

In een aanbeveling uit 1978 roept PARCOM op om geen nieuwe pekelaafvalbedrijven te bouwen²⁰⁶⁰. De daaropvolgende jaren worden vooral de installaties voor de elektrolyse van alkali-

²⁰⁵⁵ MNZ, Stofstromen naar de Noordzee, fiche 1 "kwik", juni 1995.

²⁰⁵⁶ Decision Upon a Line of Action for a Dual Approach to Reducing Mercury discharges (EQO en UES Approaches): PARCOM I/17/1, § 74 en Bijlage X (1978).

²⁰⁵⁷ Decision on Environmental Quality Standards for Mercury in Organisms: PARCOM II/11/1, § 41 (1980); Adoption of a "*Stand-still Principle*" for Mercury Concentrations in Water: PARCOM II/11/1, § 44; er wordt geen beslissing genomen om waterkwaliteitsdoelstellingen voorop te stellen: cf. discussie in PARCOM, Fourth Annual Report, London, 1984, 2-3, §§ 12-14.

²⁰⁵⁸ Cf. Bijlage II, PARCOM Decision 85/1: Programmes and Measures of 31 December 1985 on Limit Values and Quality Objectives for Mercury Discharges by Sectors other than the Chlor-alkali Industry (door gebruik te maken van een uitzondering op de stemmingsprocedure die de partijen toelaat om een geschreven stem uit te brengen; zie de discussie over kwaliteitsobjectieven voor kwik en cadmium in: PARCOM, Seventh Annual Report, 9, §§. 46-48.

²⁰⁵⁹ PARCOM, Fourth Annual Report, 3-4, §§. 17-18; zie ook *ibid.* 10, Bijlage 2 voor een overzicht van de kwiklozingen door de chlooralkali-industrie over de periode 1976-1980; zie verder: PARCOM, Fifth Annual Report, 26-27, par. 38-38 en bijlage 9 voor de kwiklozingen van de chlooralkalibedrijven; Voor de EG wordt een uitzondering gemaakt, aangezien het voor de Commissie moeilijk blijkt om een jaarlijkse benadering van de kwiklozingen afkomstig van de chlooralkali bedrijven op te maken, stelt PARCOM voor dat de EG een vijfjaarlijks rapport opmaakt: PARCOM 4/9/1, § 3.18 (1982).

²⁰⁶⁰ Recommendation that no New Waste Brine Plants to be Build: PARCOM I/17/1, Bijlage X, § (b) (1978).

chloriden, die gebruik maken van cellen met kwikkathoden geïsoleerd en worden de emissiegrenswaarden bepaald voor de lozing van kwik in het water. De sector van de elektrolyse van alkalichloriden is tevens de sector waarvoor de EG haar eerste dochterrichtlijn heeft uitgevaardigd²⁰⁶¹. De EG-Kwikrichtlijn werd van kracht op 1 juli 1983.

Daarvoor had PARCOM bij de **nieuwe** chlooralkalibedrijven die gebruik maken van gerecirculeerde pekels de grenswaarden bij de lozing aan de uitgang van het zuiveringsstation van de installatie vastgelegd op 0,5 gram kwik per metrieke ton chloorproductiecapaciteit op maandbasis, waarbij pieken zijn toegestaan van 2 gram kwik per metrieke ton chloorproductiecapaciteit op dagbasis en dit vanaf 1 juli 1983²⁰⁶². Vanaf 1 juli 1982 mogen de verdragspartijen slechts nieuwe²⁰⁶³ bedrijven toelaten waarin voor de elektrolyse van alkalichloriden chlooralkali kwikcellen worden gebruikt, indien de machtiging een verwijzing bevat naar de normen die overeenstemmen met de "*beste technische middelen die beschikbaar zijn*" om lozingen van kwik te voorkomen. Onafgezien van de gebruikte methode (immissienormen of emissienormen), moeten de verdragspartijen die om technische redenen geen maatregelen opleggen die overeenstemmen met deze beste technische middelen, zich hiervoor rechtvaardigen bij PARCOM alvorens de machtiging te verstrekken. Een gelijksoortige regeling vinden we terug in de EG-Kwikrichtlijn²⁰⁶⁴. PARCOM kan op een volgende vergadering deze rechtvaardiging onderzoeken. Volgens PARCOM maken de beste technische middelen die beschikbaar zijn, het mogelijk dat kwiklozingen door nieuwe bedrijven die het gerecirculeerde pekelsproces toepassen, worden beperkt tot minder dan 0,5 g/ton van de geïnstalleerde chloorproductiecapaciteit. Verder benadrukte PARCOM dat het gebruik van een kwik-vrije technologie, zoals de membraancellen, bij nieuwe bedrijven moet worden aangemoedigd²⁰⁶⁵. De Werkgroep kwikverontreiniging had aangestipt dat de membraanceltechniek vanuit economische- en leefmilieuoverwegingen veelbelovend is, maar TWG kwam tot de conclusie dat de overcapaciteit in de chloorproductie en de geringe kostenvoordelen niet toelieten om de bestaande bedrijven snel te doen overschakelen op deze techniek. Het voorstel om het gebruik van kwikcellen bij nieuwe chlooralkalibedrijven te verbieden, was dan ook voor een aantal landen op dat ogenblik onaanvaardbaar²⁰⁶⁶.

Voor **bestaande pekelfalbedrijven** op basis van alkalichloriden werd de grenswaarde van de emissies in het water voor alle kwik bevattende afvalstromen aan het einde van het chlooralkalibedrijf vastgelegd op 8 gram kwik per metrieke ton chloorproductiecapaciteit op maandbasis vanaf 1 juli 1983 en vanaf 1 juli 1986 verstrengd tot 5 gram kwik per metrieke

²⁰⁶¹ Richtlijn 82/176/EEG van 22 maart 1982 betreffende de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden, P.B. L., nr. 81/29 (1982).

²⁰⁶² Decision on limit values for mercury emissions in water from existing and new brine recirculation chloralkali plants (exit of the purification plant): PARCOM II/11/1, § 33 en Bijlage VI (1980).

²⁰⁶³ Met een nieuw bedrijf bedoelt het besluit een bedrijf dat operationeel wordt na 1 juli 1982 of een bestaand bedrijf dat na deze datum de capaciteit voor de elektrolyse van alkalichloriden aanzienlijk uitbreidt.

²⁰⁶⁴ Cf. art. 3 (3), Richtlijn 82/176/EEG.

²⁰⁶⁵ Decision on new chlor-alkali plants using mercury cells: PARCOM 4/9/1, §§ 3.5-3.8 (1982)

²⁰⁶⁶ Cf. PARCOM, Fourth Annual Report, London, 1984, 2, par. 6-7.

ton²⁰⁶⁷. Voor **bestaande pekelrecirculatiebedrijven** op basis van alkalichloriden worden vanaf 1 juli 1983 de grenswaarden voor de maximale hoeveelheid kwik dat mag worden in het water geloosd aan het einde van de pijp van de site van het chlooralkalibedrijf zelf, vastgelegd op 1,5 gram kwik per metrieke ton chloorproductie op maandbasis, met toegelaten pieken van 6 gram kwik per metrieke ton chloorproductie op dagbasis²⁰⁶⁸. Deze grenswaarden worden in 1985 opnieuw verstrengd in een aanbeveling waartegen Spanje zijn reserves uitte, hoewel verschillende andere verdragspartijen de voorkeur gaven aan een juridisch bindend besluit. Vanaf 1 juli 1986 worden de bestaande pekelrecirculatiebedrijven op basis van alkalichloriden geacht om slechts 0,5 gram kwik per metrieke ton chloorproductie op maandbasis in het water te lozen, met toegelaten pieken van 2 gram kwik per metrieke ton chloorproductie op dagbasis²⁰⁶⁹.

In 1990 nam PARCOM Besluit 90/3 om de **atmosferische emissies** van de bestaande chlooralkalibedrijven te verminderen, zodat tegen 31 december 1996 de norm van 2g kwik/ton C12 capaciteit wordt bereikt. Van deze norm kan worden afgeweken op voorwaarde dat het betrokken bedrijf tegen het jaar 2000 is omgebouwd tot een kwik-vrij bedrijf. Deze emissienorm geldt eveneens voor kwik in waterstof bij het vrijkomen in de atmosfeer of bij verbranding. In hetzelfde besluit wordt aanbevolen ("*recommended*" in tegenstelling to "*agreed*") dat de bestaande chlooralkalibedrijven die gebruik maken van de kwikceltechniek zo vlug als mogelijk gefaseerd zullen worden afgebouwd of omgeschakeld. De vooropgestelde doelstelling voorziet een volledige afbouw van het gebruik van kwikcellen in de chlooralkalibedrijven tegen 2010²⁰⁷⁰. De goedkeuring van dit besluit door de EG wordt afhankelijk gesteld van de goedkeuring door de Raad van Ministers.

In 1993 werden door PARCOM richtlijnen aanvaard inzake het melden van kwikverliezen in de chlooralkali-industrie²⁰⁷¹.

2.4.2.2. Lozingen door andere dan chlooralkalibedrijven

Nadat de EG in 1984 een richtlijn uitvaardigde betreffende kwiklozingen door industriële sectoren andere dan de chlooralkali-industrie²⁰⁷², nam PARCOM in 1985 een besluit (Besluit

²⁰⁶⁷ Decision on limit values for existing waste brine chloralkali plants: PARCOM III/10/1, § 4.2 en Bijlage VI (1981).

²⁰⁶⁸ Decision on limit values for existing brine recirculation chlor-alkali plants (exit of the factory site): PARCOM III/10/1, § 4.9 en Bijlage VII (1981).

²⁰⁶⁹ Recommendation on limit values for mercury emissions in water from existing brine recirculation chlor-alkali plants (exit of factory site): PARCOM 7/13/1, § 6.10 (1985).

²⁰⁷⁰ PARCOM Decision 90/3 of 14 June 1990 on Reducing Atmospheric Emissions from Existing Chlor-Alkali Plants: PARCOM 12/13/1, § 5.42 en Bijlage 8.

²⁰⁷¹ Guidelines for Reporting Mercury Losses from the Chlor Alkali Industry: TWG 20/17/1, § 11.8 en bijlage 20.

²⁰⁷² Richtlijn 84/156/EEG van 8 maart 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen van andere sectoren dan de elektrolyse van alkalichloriden, PB. L. nr. 74 (1987).

85/1) om de kwiklozingen van deze bedrijven vanaf 1 januari 1986 te beperken²⁰⁷³. Op Spanje na, dat pas in 1986 met het besluit instemde²⁰⁷⁴, werd het besluit unaniem genomen bij geschreven stemmen waarbij de EG stemde in de plaats van haar lidstaten. PARCOM- Besluit 85/1 is volledig geïnspireerd op de betrokken EG- richtlijn. Door het besluit moet iedere lozing van kwik in zee of in de waterlopen die het verdragsgebied aantasten door industriële sectoren buiten de chlooralkali-industrie, een voorafgaande vergunning ontvangen van de bevoegde autoriteiten. In de vergunning moeten de emissienormen worden opgenomen die de grenswaarden uit het Besluit (Bijlage I) niet mogen overstijgen, tenzij de verdragspartijen gebruik maken van de kwaliteitsobjectieven opgenomen in het Besluit (Bijlagen II en IV)²⁰⁷⁵. De vergunningen moeten periodiek worden herzien en de grenswaarden voor de emissies moeten voldoen aan de vooropgestelde tijdschema's. De grenswaarden gelden op het punt waar het kwikhoudend afvalwater ofwel het bedrijf verlaat indien het afvalwater niet met een kwikverwijdering wordt behandeld, ofwel wanneer het afvalwater de behandelingsinstallatie met kwikverwijdering verlaat. Nieuwe bedrijven²⁰⁷⁶ kunnen slechts een vergunning krijgen indien ze de normen toepassen die overeenstemmen met de "*best beschikbare technische middelen*" (BBTM) nodig voor het voorkomen en uitschakelen van verontreiniging²⁰⁷⁷. Stemt de voorgenenomene methode om "technische" redenen niet overeen met de BBTM, dan moet de betrokken verdragspartij alvorens de vergunning te verlenen, PARCOM hiervan op de hoogte brengen en het bewijs voor de afwijking leveren. PARCOM kan enkel de informatie onderzoeken (art. 1 (4))²⁰⁷⁸. In Bijlage I van het PARCOM- Besluit worden de grenswaarden opgeno-

²⁰⁷³ PARCOM Decision 85/1: Programmes and Measures of 31 December 1985 on Limit Values and Quality Objectives for Mercury Discharges by Sectors other than the Chlor-alkali Industry: in PARCOM, Procedures and Decisions Manual, C5.3/89, 2/14-12/14.

²⁰⁷⁴ PARCOM 8/12/1, § 4.2. (1986).

²⁰⁷⁵ De waterkwaliteitsdoelstellingen zijn als volgt: 1/ de concentratie kwik in een representatief gekozen staal visvlees mag niet meer dan 0,3 mg kwik/kg natte vis bedragen; 2/ de concentratie kwik in opgeloste vorm in estuaria tot aan de zoetwaterlimiet mag niet meer bedragen dan 0,5 µg/l, als rekenkundig middel van de resultaten verkregen over een gans jaar; 3/ in de territoriale wateren en in de interne wateren, andere dan estuaria mag de concentratie kwik in opgeloste vorm niet meer bedragen dan 0,3 µg/l, als rekenkundig middel van de resultaten verkregen over een gans jaar. Voor de sedimenten of schelpdieren worden kwaliteitseisen gesteld. Bij wijze van uitzondering en wegens technische redenen, mogen tot 1 juli 1989 de waterkwaliteitswaarden worden vermenigvuldigd met 1,5. (Bijlage II).

²⁰⁷⁶ Zijn bedrijven die operationeel worden na de datum van aanvaarding van het besluit of bij bestaande bedrijven die hun kwikbehandelingscapaciteit aanzienlijk opdrijven nadat het besluit van kracht wordt; cf. ook art. 2 (g), Richtlijn 84/156/EEG.

²⁰⁷⁷ Cf. ook art. 3, Richtlijn 84/156/EEG waarbij wordt vermeld dat de BBTM ook nodig is om concurrentievervalsing tegen te gaan.

²⁰⁷⁸ Dezelfde regeling ligt vervat in de Kwikrichtlijn van de EG, waar de Commissie van de EG moet worden op de hoogte gebracht van iedere afwijking van de best beschikbare technische middelen vooraleer een lidstaat een vergunning kan afgeven. De rechtvaardiging voor de afwijking wordt door de Commissie van de EG ter kennis gebracht aan de andere lidstaten en de Commissie adviseert over de voorgestelde afwijking: art. 3 (4), Richtlijn 84/156/EEG.

men op maandbasis²⁰⁷⁹ die van 1 juli 1986 moeten worden bereikt (0,1 mg/l effluent en in sommige gevallen ook uitgedrukt in gr/ton productiecapaciteit of gr/kg behandelingscapaciteit) en worden verstrengd vanaf 1 juli 1989 (0,05 mg/l effluent). De grenswaarden zijn van toepassing voor de volgende sectoren: 1/ de chemische industrie die gebruik maakt van kwikkatalysatoren bij de productie van vinylchloride en in andere processen; 2/ de producenten van kwikkatalysatoren die worden gebruikt bij de productie van vinylchloride; 3/ de producenten van organische en niet-organische kwikverbindingen; 4/ de producenten van kwikbatterijen; 5/ de kwikherwinningbedrijven; 6/ de extractie en raffinering van non-ferro metalen; en 7/ behandelingsbedrijven van toxisch afval dat kwik bevat. Voor de andere industriële sectoren, zoals de papier- en staalindustrie of de elektrische installaties met koolverbranding worden later vaste emissienormen bepaald. In tussentijd mogen de kwiklozingen van deze industrieën niet minder streng zijn dan de vergelijkbare grenswaarden uit de bijlage²⁰⁸⁰. De verdragspartijen moeten de lozingen bemonsteren (Bijlage I (4)) en ook die delen van het mariene milieu die worden aangetast door de kwiklozingen (art. 3). Om de vier jaar zal PARCOM een vergelijking maken over de mate waarop de verdragspartijen het Besluit hebben tenuitvoergelegd. De gegevens daartoe moeten door de verdragspartijen aan PARCOM worden verstrekt (art. 4). In Bijlage III worden de meetreferenties opgenomen om het kwikgehalte in het water, het visvlees, de sedimenten en in schelpdieren te meten. Voor lozingen van kwik door diverse bronnen die geen industriële bedrijven zijn en waarvoor geen emissiegrenswaarden kunnen worden bepaald, moeten de verdragspartijen tegen 1 juli 1989 specifieke programma's uitwerken met de bedoeling om verontreiniging te voorkomen of uit te schakelen. De aandacht zal daarbij vooral gaan naar het vervangen, het inhouden en het recycleren van kwik²⁰⁸¹.

2.4.2.3. Andere kwiklozingen

Voor de andere kwikverontreinigingsbronnen op het vasteland werd door PARCOM in 1981 aanbevolen dat de partijen acties zouden ondernemen en dat die acties om de vier jaar zouden worden geëvalueerd door de TWG²⁰⁸². Het betreft het inzamelen van gebroken kwikthermometers in ziekenhuizen en de vervanging ervan door elektrische thermometers of warmtegevoelige thermometers op basis van vloeibare kristallen; het inzamelen en recycleren van oude batterijen; het vervangen van kwikbatterijen door lucht-zink of zilverbatterijen; het installeren van speciale filters om de residuen van kwikamalgam op te vangen bij de tandartsen en in de ziekenhuizen²⁰⁸³. In 1982 werden de partijen opgeroepen om acties te overwegen bij de volgende kwikverontreinigingsbronnen: analytische labo's; producenten van kwikcomponenten; fabrieken die gebruik maken van kwik als een "catalyst"; elektrische uitrusting en

²⁰⁷⁹ De daggemiddelden mogen tweemaal de maandelijks gemiddelde grenswaarden bedragen en de maandgemiddelden worden verkregen op basis van dagelijks geloosde hoeveelheden kwik door middel van representatieve stalen van de lozing over 24 uur.

²⁰⁸⁰ Dezelfde bepalingen vinden we terug in Richtlijn 84/156/EEG.

²⁰⁸¹ Art. 2, PARCOM Decision 85/1; zie ook Richtlijn 84/156/EEG.

²⁰⁸² Zie PARCOM, Fourth Annual Report, 3, §§ 15-16; PARCOM, Fifth Annual Report, 25, § 34.

²⁰⁸³ Recommendation on other land-based sources of mercury pollution (thermometers, batteries, dental filters): PARCOM III/10/1, § 4.29 (1981).

instrumenten; en producten geproduceerd door de chlooralkalibedrijven²⁰⁸⁴. In 1989 werd door PARCOM een nogal vrijblijvende kwikaanbeveling (Aanbeveling 89/3) met unanimititeit aangenomen²⁰⁸⁵. De aanbeveling heeft de bedoeling om de kwiklozingen vanuit diverse bronnen onder de aandacht te brengen, zonder dat er echte concrete maatregelen worden opgenomen. Veelvuldig wordt verwezen naar "*indien mogelijk*", "*wanneer beschikbaar*", "*waar passend en waar excessieve kosten kunnen worden vermeden*" of "*indien beschikbaar tegen vergelijkbare kosten*". Er wordt voorgesteld om: 1/ kwikhoudende pesticiden te vervangen; 2/ kwikamalgam bij de tandartsen te vervangen en het kwikhoudende amalgam afzonderlijk op te vangen met het doel het kwik te recycleren; 3/ het kwik uit elektrische toestellen en controle-instrumenten te recycleren en het gebruik van dergelijke apparatuur die geen kwik bevat, aan te moedigen; 4/ het gebruik van kwik in laboratoria op te vangen en apart te behandelen met het oog op de herwinning of hergebruik van het kwik of het gebruik van alternatieve materialen aan te moedigen; 5/ beperkingen van gasemissies in de atmosfeer in overweging te nemen; en 6/ de decontaminatie van de met kwik verontreinigde sites op voorwaarde dat die decontaminatie zelf geen aanleiding geeft tot verontreiniging. Tegen september 1991 moeten de partijen nationale rapporten klaar hebben over de bereikte vooruitgang bij de tenuitvoerlegging van de aanbeveling. Die rapporten werden in 1992 ter beoordeling voorgelegd aan de TWG van PARCOM en werden als informatie gebruikt op de Ministeriële bijeenkomst van OSCOM en PARCOM in september 1992. Bij een beslissing van 1990 (Besluit 90/2) worden concrete maatregelen vooropgesteld van toepassing op cadmium- en kwikhoudende batterijen, waartegen de EG en Groot-Brittannië reserves hadden. De Britse reserves werden in 1991 opgeheven²⁰⁸⁶ en in de EG is Richtlijn 91/157/EEG eveneens van toepassing met een gelijke strekking als PARCOM- Besluit 90/2²⁰⁸⁷. PARCOM- Besluit 90/2 bevat niet enkel een akkoord over het herwinnen en verwijderen van cadmium- en kwikbatterijen, maar bevat tevens een aantal productnormen. Vanaf 1 januari 1992 moeten de verdragspartijen kwikhoudende batterijen en accumulatoren die meer dan 25 mg kwik per cel bevatten en alkaline mangaan- batterijen met meer dan 0,025% van het gewicht in kwik, afzonderlijk inzamelen met het oog op de herwinning of de verwijdering ervan. Met beperkte uitzonderingen (batterijen in pace-makers, batterijen bij industrieel gebruik die in de continuïteit van de stroomtoevoer voorzien, batterijen die bij de vervanging een veiligheidsgevaar kunnen opleveren voor de gebruiker) moeten alle batterijen vanaf 1 januari 1994 vervangbaar zijn zonder gebruik te moeten maken van speciaal gereedschap. Vanaf 1 januari 1992 moeten batterijen worden voorzien van een hergebruik ("recovery") symbool. Verder moet het publiek worden gewaarschuwd over het gevaar van het zich ongecontroleerd ontdoen van batterijen, moet de invoerder of producent van batterijen de autoriteiten op de hoogte houden over het aantal ingevoerde of geproduceerde batterijen en kunnen economische incentieven in overweging worden genomen om de recyclage van batterijen aan te moedigen. Vanaf 1 januari

²⁰⁸⁴ Recommendation on the land-based sources of mercury pollution: PARCOM 4/9/1, § 3.16 (1982).

²⁰⁸⁵ PARCOM Recommendation 89/3 of 20 June 1989 on Programmes and Measures for Reducing Mercury Discharges from Various Sources: PARCOM 11/9/1, § 4.30 en Bijlage 8 (1989).

²⁰⁸⁶ PARCOM 13/9/1, § 4.23 (1991).

²⁰⁸⁷ Richtlijn 91/157/EEG van de Raad inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten, P.B.L. nr. 78 van 26 maart 1991; Richtlijn 93/86/EEG van de Commissie tot aanpassing aan de technische vooruitgang van Richtlijn 91/157/EEG.

1993 is de handel verboden in: 1/ alkaline mangaanbatterijen voor langdurig gebruik in extreme omstandigheden (bv. beneden 0° C of boven 50° C) die meer dan 0,05% kwik in hun gewicht bevatten; en 2/ alle andere alkaline mangaanbatterijen die meer dan 0,025% van het gewicht kwik bevatten. Dit verbod is niet van toepassing op alkalinemangaan-knopbatterijen. Bij primaire of niet-herlaadbare batterijen met een hoog kwikgehalte (meer dan 1% kwik van het gewicht) zal de substitutie door zink/lucht-, zilver- of litmiumbatterijen worden aangemoedigd²⁰⁸⁸. PARCOM- Aanbeveling 93/2 tenslotte, beveelt aan dat tandartsen moeten beschikken over een water/amalgaam afscheidingsinstallatie, met het doel het amalgaam vanaf 1 januari 1997 afzonderlijk te verzamelen²⁰⁸⁹.

2.4.3. Cadmium

De puntbronnen voor de emissies van cadmium zijn vooral de bouwindustrie, de non-ferro-, ijzer- en staalindustrie, de kunstmeststoffenindustrie (fosfaten), de productie van pigmenten, verven en lakken, de afvalverbranding. De diffuse bronnen zijn vooral het verkeer, de verwarming van gebouwen, de verbranding van hout en autobanden, het gebruik van kunstmeststoffen en verven, cadmium in PVC-producten en zinkanodes.

In België doen cadmiumemissies naar de lucht zich voornamelijk voor bij de non-ferro industrie (primaire zink-, lood- en koperindustrie), de verbranding van zware stookolie en huishoudelijke afvalstoffen, de ijzer- en staalindustrie, het verkeer, de elektriciteitsopwekking uit steenkool en in mindere mate minerale chemie, de cementproductie en de fosfaatproductie. Emissies naar het water doen zich voor bij de non-ferro industrie, de fosfaatproductie, de staalindustrie, de cadmiumverwerking en in geringe mate in de afvalwaters van de chemische industrie, de textielindustrie en de afvalverbrandingsovens. België behoort met een jaarlijkse cadmiumproductie van ongeveer 1.000 ton (en 3.000 ton zink) tot de grootste cadmiumproducerende landen ter wereld. Daarbij wordt jaarlijks ongeveer 600 ton cadmium uit schroot gerecupereerd²⁰⁹⁰.

Tijdens de zesde vergadering van PARCOM in 1984 werden enkele algemene aanbevelingen met betrekking tot cadmiumverontreiniging aanvaard. De verdragspartijen werden opgeroepen om het gebruik van cadmium te vervangen, in het bijzonder bij het galvaniseren en in pigmenten en stabilisatoren. De verdragspartijen werden verzocht om regelmatig te rapporteren over de vooruitgang bij het verzamelen en recycleren van cadmiumhoudende batterijen en aangemoedigd om onderzoek te verrichten naar substitutieproducten voor cadmium in batterijen. In 1985 werd in PARCOM Besluit 85/2 inzake de grenswaarden en de kwaliteitsobjectieven voor cadmiumlozingen vastgelegd²⁰⁹¹. Het Besluit is, zoals het geval met het

²⁰⁸⁸ PARCOM Decision 90/2 of 14 June 1990 on Programmes and Measures for Mercury and Cadmium Containing Batteries: PARCOM 12/13/1, § 5.30 en Bijlage 6.

²⁰⁸⁹ PARCOM Recommendation 93/2 on the Further Restrictions on the Discharge of Mercury from Dentistry (met reserves van Frankrijk, Portugal en Spanje): OSPAR 15/13/1, §4.38 en bijlage 10.

²⁰⁹⁰ MNZ, Stofstromen naar de Noordzee, fiche 2 "cadmium", juni 1995.

²⁰⁹¹ PARCOM Decision 85/2: Programmes and Measures of 31 December 1985 on Limit Values and Quality Objectives for Cadmium Discharges: in PARCOM, Procedures and Decisions Manual, C8/88.

kwikbesluit, volledig geïnspireerd op EG- Richtlijn 83/513/EEG²⁰⁹² en werd bij geschreven stemmen aanvaard, waarbij de EG stemde in de plaats van haar lidstaten.

Door het besluit moet iedere lozing van cadmium in zee of in de waterlopen die het verdragsgebied aantasten, een voorafgaande vergunning ontvangen van de bevoegde autoriteiten, die regelmatig zal worden herzien. In de vergunning moeten de emissienormen worden opgenomen die de grenswaarden uit het Besluit (Bijlage I) niet mogen overstijgen, tenzij de verdragspartijen gebruik maken van de kwaliteitsobjectieven opgenomen in het Besluit (Bijlagen II en IV). De grenswaarden gelden op het punt waar het cadmiumhoudend afvalwater het bedrijf verlaat ofwel wanneer het afvalwater de behandelingsinstallatie met cadmiumverwijdering verlaat. Nieuwe bedrijven²⁰⁹³ kunnen slechts een vergunning krijgen indien ze de normen toepassen die overeenstemmen met de "*best beschikbare technische middelen*" (BBTM) nodig voor het voorkomen en uitschakelen van verontreiniging. Stemt de voorgenomen methode om "**technische**" redenen niet overeen met de BBTM, dan moet de betrokken verdragspartij alvorens de vergunning te verlenen, PARCOM hiervan op de hoogte brengen en het bewijs voor de afwijking leveren. PARCOM kan enkel de informatie onderzoeken (art. 1 (4)). In Bijlage I van het PARCOM-Besluit worden de grenswaarden opgenomen op maandbasis die van 1 juli 1986 moeten worden bereikt (afhankelijk van sector tot sector, variërend van 0,3 mg/l tot 0,5 mg/l effluent en de meeste gevallen ook uitgedrukt in gr/kg productiecapaciteit, variërend van 0,3 tot 1,5) en worden verstrengd vanaf 1 juli 1989 tot 0,2 mg/l effluent voor alle opgenomen sectoren. De grenswaarden zijn van toepassing voor de volgende sectoren: 1/ de industrie: 1/ zinkmijnbouw, de lood- en zinkraffinage, de cadmium, metaal en non-ferro industrie; 2/ de producenten van cadmiumverbindingen; 3/ de producenten van pigmenten; 4/ de producenten van stabilisatoren; 5/ de producenten van primaire en secundaire batterijen; 6/ de galvanisatie-industrie; 7/ de producenten van fosforzuren en fosfaathoudende kunstmeststoffen. In Bijlage III worden de meetreferenties opgenomen om het cadmiumgehalte in het water, de sedimenten en in schelpdieren te meten. PARCOM zal om de vijf jaar een vergelijkende beoordeling maken over de mate waarin de programma's en maatregelen door de verdragspartijen werden tenuitvoergelegd (art. 3).

Bij een beslissing van 1990 (Besluit 90/2) worden concrete maatregelen vooropgesteld van toepassing op nikkel-cadmium batterijen, waartegen de EG en Groot-Brittannië reserves hadden. De Britse reserves werden in 1991 opgeheven²⁰⁹⁴ en in de EG is Richtlijn 91/157/EEG eveneens van toepassing met een gelijke strekking als PARCOM- Besluit 90/2²⁰⁹⁵. PARCOM-Besluit 90/2 bevat niet enkel een akkoord over het herwinnen en verwijderen van nikkel-cadmium batterijen, maar bevat tevens een aantal productnormen. Vanaf 1 januari 1992 moeten de verdragspartijen batterijen en accumulatoren die meer dan 0,025% van het gewicht

²⁰⁹² Richtlijn 83/513/EEG betreffende de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium, P.B.L. nr. 291 (1983).

²⁰⁹³ Zijn bedrijven die operationeel worden na de datum van aanvaarding van het besluit of bij bestaande bedrijven die hun cadmiumbehandelingscapaciteit aanzienlijk opdrijven nadat het besluit van kracht wordt.

²⁰⁹⁴ PARCOM 13/9/1, § 4.23 (1991).

²⁰⁹⁵ Richtlijn 91/157/EEG van de Raad inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten, P.B.L. nr. 78 van 26 maart 1991.

aan cadmium bevatten, afzonderlijk inzamelen met het oog op de herwinning of de verwijdering ervan. Met beperkte uitzonderingen (batterijen in pacemakers, batterijen bij industrieel gebruik die in de continuïteit van de stroomtoevoer voorzien, batterijen die bij de vervanging een veiligheidsgevaar kunnen opleveren voor de gebruiker) moeten alle batterijen vanaf 1 januari 1994 vervangbaar zijn zonder gebruik te moeten maken van speciaal gereedschap. Vanaf 1 januari 1992 moeten batterijen worden voorzien van een herbruik ("recovery") symbool. Verder moet het publiek worden gewaarschuwd over het gevaar van het zich ongecontroleerd ontdoen van batterijen, moet de invoerder of producent van batterijen de autoriteiten op de hoogte houden over het aantal ingevoerde of geproduceerde batterijen en kunnen economische incentieven in overweging worden genomen om de recyclage van batterijen aan te moedigen. De ontwikkeling en het gebruik van cadmium-vrije batterijen en accumulatoren zal worden aangemoedigd. Er moet worden gestreefd naar de inzameling en recyclage van alle cadmiumhoudende batterijen van meer dan 500 gr en de inzameling van minste 80% van de kleinere batterijen²⁰⁹⁶.

2.4.4. Hexachloorcyclohexaan (HCH)

Hexachloorcyclohexaan (HCH) betekent alle isomeren van 1, 2, 3, 4, 5, 6 - hexachloorcyclohexaan, waarvan linaan een afscheiding is die voor 99% bestaat uit de gamma-isomeren van HCH. Linaan is een organochloorinsecticide die inwerkt op het zenuwstelsel en is een erkend bestrijdingsmiddel tegen bodeminsecten in de bietenteelt en andere landbouwteelten. Linaan is eveneens erkend voor de bestrijding van de dennesnuitkever in de bosbouw en voor de bestrijding van kruipende insecten, zoals mieren. Linaan is tenslotte erkend als houtbeschermingsmiddel voor beroeps- en huishoudelijk gebruik en voor het gebruik in farmaceutische producten (bv. antiparasitaire shampoos)²⁰⁹⁷.

Voor het aanvaarden van grenswaarden en de kwaliteitsdoelstellingen voor de lozingen van hexachloorcyclohexaan (HCH), nam PARCOM in 1986 op voorstel van Zweden, de Hexachloorcyclohexaanrichtlijn van de EG over²⁰⁹⁸. Daartoe werd een beroep gedaan op de vereenvoudigde procedure, met name een verklaring van aanvaarding opgenomen in de "*Summary Records*"²⁰⁹⁹. Hoewel Noorwegen in principe voorstander was om op een formele wijze PARCOM- besluiten te aanvaarden, kon in dit geval worden ingestemd met het Zweedse voorstel. Het voorstel werd gemakkelijk aanvaard door de overige niet-EG-lidstaten bij het Verdrag van Parijs, omdat geen enkel onder hen hexachloorcyclohexaan produceerde²¹⁰⁰. Het commercieel gebruik is gestopt in Denemarken, Noorwegen en Zweden²¹⁰¹. Richtlijn

²⁰⁹⁶ PARCOM Decision 90/2 of 14 June 1990 on Programmes and Measures for Mercury and Cadmium Containing Batteries: PARCOM 12/13/1, § 5.30 en Bijlage 6.

²⁰⁹⁷ MNZ, Stofstromen naar de Noordzee, Linaan (gamma HCH), fiche 10, juni 1995.

²⁰⁹⁸ Richtlijn 84/491/EEG van 9 oktober 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan, P.B.L. nr. 274/11 (1984).

²⁰⁹⁹ PARCOM 8/12/1, § 4.9 (1986).

²¹⁰⁰ Cf. PARCOM, Eight Annual Report, 5, §§ 25-26.

84/491/EEG is de vierde dochterrichtlijn van de kaderrichtlijn 76/464 en stelt emissiegrenswaarden vast voor de lozing van HCH door drie soorten bedrijven, m.n. bedrijven die HCH produceren, bedrijven die linaan extraheren en bedrijven die beide activiteiten combineren. De Richtlijn bevat in Bijlage I emissiegrenswaarden van toepassing vanaf 1 april 1986, die worden verstrengd vanaf 1 oktober 1988.

2.4.5. PCB's en PCT's

Het gebruik van PCB's en PCT's maakte reeds in 1976 het voorwerp uit van Richtlijn 76/769/EEG²¹⁰². In deze richtlijn wordt het gebruik van PCB's, PCT's en preparaten met meer dan 0,1 gewichtsprocent PCB's of PCT's verboden, behoudens bij een reeks van uitzonderingen. Het gebruik werd nog toegestaan in: 1/ elektrische apparatuur in een afgesloten systeem (transformatoren, weerstanden en smoorspoelen); 2/ grote condensatoren (totaal gewicht meer dan 1 kg); 3/ kleine condensatoren (mits de PCB's niet meer dan 43% aan chloor en niet meer dan 3,5% aan pentachloorbifenylen of sterker gechloroerde bifenylen bevatte); 4/ warmtegeleidende media in warmteproducerende installaties in een gesloten systeem; 5/ hydraulische media (vooral in de mijnbouw); en 6/ basisproducten en halffabrikaten die bestemd zijn om te worden verwerkt tot andere producten die niet onder het verbod van de Richtlijn vallen.

Tijdens de vierde vergadering (1982) van PARCOM werd een Werkgroep over PCB's en PCT's ingesteld, wiens voorstellen het jaar daarop door de Commissie werden besproken en opgenomen in een aanbeveling over het uitbannen van het gebruik van PCB's en PCT's²¹⁰³. Het gebruik van PCB's en PCT's zou zo vlug als mogelijk moeten worden uitgebannen bij nieuwe uitrustingen (transformatoren, hitte-geleidende vloeistoffen, ...) ²¹⁰⁴ en voor PCT's gebruikt in werktuiglijke bestanddelen bij de fabricatie van jet-turbinebladen, semi-conductors en optische instrumenten. Het gebruik van PCB's als tussenschakel in chemische processen en als "*chemical feedstock*" moet worden verboden. Het gebruik van PCB's in bestaande uitrustingen moet op termijn worden uitgebannen, door o.m. PCB-houdende transformatoren te hervullen met substitutieproducten en het uitfaseren van het gebruik van PCB's in hitte overdragende en hydraulische vloeistoffen. In 1984 kwam er een intentieverklaring over het uitbannen van PCB's en PCT's in nieuwe uitrustingen, in afwachting van een formele beslissing van de Commissie. Volgens de verklaring gaat de Commissie akkoord om het gebruik van PCB's en PCT's

²¹⁰¹ NSCPR 1995, 59.

²¹⁰² Richtlijn 76/769/EEG van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde stoffen en preparaten, P.B. L., nr. 262/201 van 27 september 1976.

²¹⁰³ Recommendation on the phasing out of PCB's and PCT's: PARCOM 5/12/1, §§ 5.4-5.5.; zie uitgebreid in PARCOM, Fifth Annual Report, 19-22, §§ 7-15 en bijlagen 2-6 met gegevens per land over het toegelaten gebruik van PCB's en PCT's, het verbruik ervan, de substitutieproducten, de opslagcapaciteit (verbranding en hervulling) en de geschatte hoeveelheden in oude installaties.

²¹⁰⁴ Een verbod op het gebruik van PCB's in hydraulische vloeistoffen voor de mijnuitrusting, werd wegens interne Duitse juridische bezwaren niet opgenomen bij de nieuwe uitrusting waar het gebruik van PCB's zou worden uitgeschakeld.

in nieuwe uitrustingen²¹⁰⁵ te verbieden vanaf 1 juli 1985²¹⁰⁶. Om de verdragspartijen de mogelijkheid te bieden de einddatum in de verklaring ten uitvoer te kunnen leggen, was de Commissie van zin in 1985 de einddatum formeel vast te leggen²¹⁰⁷. De Commissie is er echter niet meer in geslaagd die einddatum zogenaamd juridisch te formaliseren omdat enerzijds sommige verdragspartijen niet in staat bleken op tijd de nodige regelgeving uit te vaardigen²¹⁰⁸ en omdat de EG zelf plannen had voor een ontwerp van richtlijn om het gebruik van PCB's en PCT's uit te bannen. Volgens de EG- delegatie had de Gemeenschap in deze zaak de exclusieve bevoegdheid in navolging van Richtlijn 76/769/EEG en was de Commissie van de EG niet in staat om op dat ogenblik een besluit van PARCOM over PCB's en PCT's te aanvaarden²¹⁰⁹. Op 1 oktober 1985 nam de Raad van de EG Richtlijn 85/467/EEG aan, waarin het gebruik van PCB's en PCT's in nieuwe toepassingen wordt verboden en het gebruik van PCB's en PCT's in bestaande installaties toegelaten is tot het einde van de levensduur van de installaties. De lidstaten kunnen wel het gebruik van PCB's en PCT's in bestaande installaties vóór het einde van de levensduur van de installatie verbieden. De lidstaten kunnen tevens uitzonderingen op het verbod van het gebruik van PCB's en PCT's als grondstoffen en halffabrikaten toestaan, indien ze van oordeel zijn dat er geen gevaar bestaat voor de volksgezondheid en het milieu²¹¹⁰.

In 1986 werd door PARCOM er nog eens aan herinnerd dat in 1984 een akkoord was bereikt waarin het gebruik van PCB's en PCT's in nieuwe installaties vanaf 1 juli 1985 verboden is. Voor de EG- lidstaten binnen PARCOM was de Richtlijn 85/467/EEG van kracht, terwijl de overige lidstaten zich bereid verklaarden het voorstel voor een PARCOM- beslissing van 1985 als richtlijn voor hun beleid te aanvaarden. Binnen PARCOM werd daarop besloten om geen moeite meer te doen om op de formeel-juridische weg deze beslissing te nemen²¹¹¹. In 1988 was het gebruik van PCB's en PCT's in nieuwe uitrustingen grotendeels verboden door de

²¹⁰⁵ Met nieuwe uitrustingen worden de toepassingen bedoeld in de PARCOM- Aanbeveling van 1983: PARCOM 6/13/1, § 5.5 (1984).

²¹⁰⁶ Declaration of intent on phasing out PCB's and PCT's in new equipment: PARCOM 6/13/1, § 5.5 (1984): "The Commission agrees that the use of PCB's and PCT's in new equipment shall be prohibited as from 1 July 1985. In order to provide enough time to Contracting Parties to take the necessary national arrangements for its implementation, the Commission shall adopt the formal Decision on the above limit at its next meeting scheduled for June 1985".

²¹⁰⁷ Zie PARCOM, Sixth Annual Report, 6, § 32.

²¹⁰⁸ De Commissie was bereid de einddatum uit te stellen tot 1 juli 1986.

²¹⁰⁹ Cf. PARCOM, Seventh Annual Report, 4, § 22; PARCOM, Eight Annual Report, 4, 22.

²¹¹⁰ Richtlijn 85/467/EEG van 1 oktober 1985 houdende zesde wijziging (PCB's/PCT's) van Richtlijn 76/769/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, PB. L. nr. 269/56 van 11 oktober 1985.

²¹¹¹ Cf. PARCOM 8/12/1, § 4.5. (1986); zie ook: PARCOM, Eight Annual Report, 4, par. 21-24.

wetgeving van de meeste Noordzeelanden²¹¹².

In 1990 wordt door PARCOM in navolging op de Derde Noordzeeverklaring²¹¹³, een PCB-besluit (Besluit 90/4) genomen waardoor de Noordzeelanden en IJsland tussen 1995 en einde 1999 ten laatste, en de overige verdragspartijen tussen 2005 en einde 2010 ten laatste, maatregelen moeten nemen om alle identificeerbare PCB's uit te bannen en op een voor het leefmilieu veilige wijze te vernietigen. Ze moeten er tevens voor zorgen dat de tijd tussen het uit dienst nemen en de vernietiging van de PCB's zo kort als praktisch mogelijk is. Als tijdelijke oplossing wordt de veilige opslag van lege transformatoren en condensatoren in de diepe ondergrond van droge rotsformaties aanvaard²¹¹⁴. Het PARCOM- Besluit van 1990 wordt in 1992 tijdens de Ministeriële bijeenkomst ter ondertekening van het Verdrag van Parijs (1992), vervangen door een nieuw besluit (Besluit 92/3)²¹¹⁵. Besluit 92/3 herhaalt het vorige besluit van 1990 met betrekking tot de vastgestelde data waarop de identificeerbare PCB's moeten worden uitgebannen. Het nieuwe Besluit breidt de uitbanning evenwel uit tot de "*schadelijke PCB vervangers*"²¹¹⁶, die voor IJsland en de Noordzeelanden moeten worden uitgebannen en op een milieuveilige manier worden vernietigd, ten laatste binnen de zeven jaar na identificatie. Voor de overige verdragspartijen wordt dezelfde termijn vooropgesteld, met de mogelijkheid de uitbanning en vernietiging uit te stellen tot 2010. Bij het Besluit zijn richtlijnen gevoegd die moeten worden gevolgd bij de inschatting van de milieueffecten bij voorgestelde PCB- vervangers in transformatoren, condensatoren en hydraulische vloeistoffen. De richtlijnen moeten het mogelijk maken om schadelijke PCB- vervangers te identificeren van diegene die op basis van de huidige kennis worden geacht minder schadelijk/onschadelijk te zijn voor het mariene milieu²¹¹⁷. De richtlijnen komen tegemoet aan de verplichting die door de Noordzeelanden werd aangenomen tijdens de Derde Noordzeeverklaring om "*criteria te ontwikkelen voor veilige vervangproducten voor PCB's*"²¹¹⁸. Er doen zich wel operationele problemen voor bij het vernietigen van PCB's in grote condensatoren en transformatoren, en bij het verwijderen van kleine condensatoren voor huishoudelijk gebruik en fluorescerende buislampenonderdelen

²¹¹² Duitsland was het enige land dat de Richtlijn 85/467 van de EG in 1988 nog niet had tenuitvoergelegd, waardoor het gebruik van PCB's in nieuwe uitrustingen nog was toegelaten: Zie: PARCOM, Tenth Annual Report, Bijlage 14, 88-92.

²¹¹³ Zie § 9.1 (i), Derde Noordzeeverklaring (1990) waarin ook sprake is van schadelijke PCB-vervangers.

²¹¹⁴ PARCOM Decision 90/4 of 14 June 1990 on Phasing Out of PCB's: PARCOM 12/13/1, § 5.62 en Bijlage 11.

²¹¹⁵ PARCOM Decision 92/3 on the Phasing Out of PCB's and Hazardous PCB Substitutes: MMC Proceedings, Paris, 132; Portugal en de EG hebben reserves geuit tegen deze beslissing.

²¹¹⁶ Schadelijke PCB-vervangers zijn: "*persistent, bioaccumulative organic compounds with hazards or structure characteristics comparable to those revealed by PCB's*"; PARCOM Decision 92/3; deze definitie wordt overgenomen uit de voetnoot bij § 9 van de Derde Noordzeeverklaring (1990).

²¹¹⁷ "*Guidelines for the Environmental Risk Assessment of Proposed PCB Substitutes*" bij PARCOM Decision 92/3.

²¹¹⁸ § 9.2. Derde Noordzeeverklaring (1990).

(de kleine condensatoren worden binnen de EU geschat op 700 miljoen stuks)²¹¹⁹.

EG-regelgeving betreffende strengere controles op het verwijderen van PCB's en PCT's zit reeds meer dan zeven jaar in de ontwerpfase. In maart 1995 werd door de Raad van de EG een gemeenschappelijk standpunt bereikt inzake de verwijdering van PCB's en PCT's, maar een discussie tussen de Raad en het Parlement omtrent de rechtsbasis in het EG-Verdrag hebben de definitieve aanvaarding opnieuw vertraagd. Op 22 maart 1996 heeft het Europees Parlement een tweede behandeling goedgekeurd²¹²⁰.

In de pentachloorfenolzaak (PCP zaak C-41/93) (Frankrijk v. Commissie) kwam het Hof van Justitie tot de vaststelling dat de Commissie geen afdoende reden had gegeven om het Duitse totaal verbod op het op de markt brengen en het gebruik van PCP's tegen te houden. De Commissie is daarom verplicht een nieuwe beslissing te nemen. Ook Denemarken verbiedt het gebruik en het op de markt brengen van PCP's. Hoewel PCP's niet meer worden geproduceerd binnen de EU, wordt jaarlijks 30 ton ingevoerd. In maart 1996 keurde de Commissie het Deense verbod op het gebruik van PCP's goed, wegens een ernstige vervuiling van het grondwater²¹²¹. Richtlijn 91/173 verbiedt slechts het gebruik van pentachloorfenol en de zouten en esters daarvan in concentraties die hoger liggen dan 0,1 massaprocent, terwijl een aantal uitzonderingen het gebruik ervan in industriële installaties verder toelaten (houtbehandeling, vezels van zware textiel, de synthese en/of omzetting in industriële processen)²¹²².

De export en import van afval, stoffen en artikelen gecontamineerd met PCB's (concentraties van 50mg/kg en meer) wordt beheerst door Verordening 259/93/EEG van de Raad betreffende toezicht en de controle op de overbrenging van afval binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap²¹²³. De verordening verbiedt deze exporten, behoudens naar EFTA-landen, die ook verdragspartij zijn bij het Verdrag van Bazel²¹²⁴. De invoer is toegelaten uit landen die niet beschikken over de technische capaciteiten en de noodzakelijke faciliteiten om zich van het PCB-afval op een milieuveilige wijze te ontdoen.

2.4.6. Persistente, synthetische stoffen die kunnen drijven, zweven of zinken

²¹¹⁹ Zie voor de Noordzeelanden: NSCPR (1995), 81-88; zie voor België: MNZ, Jaarverslag 1995, 9-10 (1996).

²¹²⁰ Zie International Environmental Reporter (IER), 759 (1995) en 429-430 (1996).

²¹²¹ PB. L. nr. 68/32 van 19 maart 1996; de Commissie beschouwt de goedkeuring van het Deense verbod niet als een handelsrestrictie tussen de lidstaten of een arbitraire discriminatie.

²¹²² Richtlijn 91/173/EEG van de Raad van 21 maart 1991 houdende negende wijziging van Richtlijn 76/769/EEG betreffende de onderling aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, PB. L. nr. 85/34 van 5 april 1991.

²¹²³ Verordening 259/93/EEC van de Raad van 1 februari 1993, PB.L. nr. 30 van 6 februari 1993.

²¹²⁴ Besluit 93/98/EEG van de Raad van 1 februari 1993 betreffende de sluiting namens de Gemeenschap van het Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, PB.L. nr. 39 van 16 februari 1993.

Persistente, synthetische stoffen die in het water kunnen drijven, zweven of zinken, vallen onder Bijlage I (zwarte lijst) van het Verdrag van Parijs (1974) en hebben vooral betrekking op plastic. In een aanbeveling komt PARCOM tot de conclusie dat deze problemen, indien mogelijk, bij voorkeur lokaal worden opgelost²¹²⁵. In 1986 nam PARCOM nota van de discussie binnen de TWG dat het probleem van plastic in het mariene leefmilieu in hoofdzaak veroorzaakt wordt door de scheepvaart, waartegen PARCOM zelf weinig actie kan ondernemen²¹²⁶. Sindsdien werden er door PARCOM hieromtrent geen beslissingen getroffen.

2.4.7. Van minerale olie afgeleide persistente oliën en koolwaterstoffen

2.4.7.1. Emissies door offshore olie-installaties

Tijdens de eerste vergadering van PARCOM in 1978 werden voorlopige emissienormen aanvaard voor olielozingen in het afvalwater van offshore olie-installaties. De streefnorm lag tussen 30 tot 50 ppm, waarbij het van belang was dat alle nieuwe platformen zouden worden uitgerust met de beste praktische middelen om de olie van het lozingswater te scheiden. Een "provisionele" norm van 40 ppm was daartoe een middel en geen maximumnorm. Iedere nationale overheid moet de totale hoeveelheid te lozen water per platform beperken²¹²⁷. In 1986 werd de 40 ppm olie in het afvalwater als de "vaste" emissienorm aanbevolen voor platformen gebouwd na 1 januari 1988²¹²⁸ en in 1988 van toepassing gemaakt op alle platformen²¹²⁹. PARCOM- Beslissing 86/1 gaat uit van het beginsel dat de lozingen in zee tengevolge van de exploratieactiviteiten geen koolwaterstoffen mogen bevatten, behoudens in een beperkt aantal gevallen (bij brontesten, op water gebaseerd boorslijk en boorgruis)²¹³⁰.

In PARCOM- Besluit 88/1 betreffende het gebruik van oliehoudend boorslijk wordt het verbod aanvaard om oliehoudend boorslijk niet in zee te storten of te lozen en bij het bovenste gedeelte van de bron geen gebruik te maken van oliehoudend boorslijk. Boorgruis mag niet in zee worden geloosd indien gemiddeld meer dan 100 gr op 1 kg droog boorgruis wordt overschreden²¹³¹. In de Derde Noordzeeverklaring (1990) werd opgeroepen om de vervuiling door met olie verontreinigd boorgruis, zonodig stapsgewijs, uit te bannen en daartoe: (i) voor 1991 nationale actieplannen te ontwikkelen, gericht op het verbieden van het lozen van met olie verontreinigd boorgruis en deze plannen in 1991 voor te leggen aan de Commissie van Parijs; (ii) de Commissie van Parijs te verzoeken dit werk te coördineren en criteria uit te

²¹²⁵ Recommendation on synthetic, persistent and floating materials: PARCOM II/11/1, § 6 (1980).

²¹²⁶ PARCOM 8/12/1, § 5.57 (1986).

²¹²⁷ PARCOM I/17/1, § 101 en 104.

²¹²⁸ PARCOM 8/12/1, § 5.37 (1986).

²¹²⁹ PARCOM 10/10/1, § 3. 41 (1988).

²¹³⁰ PARCOM Decision 86/1 of 4 June 1986 on Discharges Resulting from Exploration Activities: PARCOM 8/12/1, § 5.29 en bijlage 9.

²¹³¹ PARCOM Decision 88/1 of 17 June 1988 on the Use of Oil Based Muds: PARCOM 10/10/1, § 3.43 en bijlage 12 (1988). Denemarken en Groot-Brittannië hebben reserves geuit ten aanzien van dit besluit.

werken voor de definitie van met olie verontreinigd boorgruis; (iii) alle lozingen van met olie verontreinigd boorgruis afkomstig van exploratie- en evaluatieboringen te verbieden in 1994; (vi) de Commissie van Parijs te verzoeken niet later dan 1992, te besluiten over een mogelijke en haalbare datum voor het verbieden van alle lozingen van met olie verontreinigd boorgruis (§ 28.1). Besluit 88/1 werd vervangen door Besluit 92/2. Besluit 92/2 voegt aan het vorige Besluit toe dat het gemiddelde oliegehalte van het boorgruis dat in zee wordt geloosd niet meer mag bedragen dan 10 gr olie op 1 kg droog boorgruis (1% norm), vanaf 31 december 1993 bij exploratie en proefboringen en vanaf 31 december 1996 voor alle andere bronnen. Ondertussen mag de norm van 100 gr/kg niet worden overschreven. Het gebruik van op dieselolie gebaseerd boorslijk is verboden, behoudens in een aantal specifieke omstandigheden²¹³².

2.4.7.2. Het beheer van productiewater van de offshore olie- en gasinstallaties

Het beheer van productiewater van offshore-installaties is een belangrijke bron van olieverontreiniging, waarvoor in Aanbeveling 92/6 de beste beschikbare technologie wordt vooropgesteld²¹³³.

2.4.7.3. Emissies door olieraffinaderijen

Lozingen van olieraffinaderijen zijn onderworpen aan Aanbeveling 89/5, die een onderscheid maakt tussen nieuwe raffinaderijen en bestaande. Nieuwe raffinaderijen moeten: 1/ het koelingswater scheiden van ander water en mag niet worden beoedeld met olie; 2/ verontreinigd stormwater moet worden behandeld in een behandelingsinstallatie; 3/ afvalwater moet biologisch of gelijkwaardig worden gezuiverd zodat de oliegehalte in het effluent niet meer bedraagt dan het jaarlijkse gemiddelde van 5mg/l; 4/ de totale lozing mag niet meer bedragen dan het jaarlijkse gemiddelde van 3gr/ton ruwe olie. Bestaande raffinaderijen moeten vanaf 1 januari 1991 het verontreinigd stormwater aansluiten op een behandelingsinstallatie. Vanaf 1 januari 1994 moeten bestaande raffinaderijen ook voldoen aan de voorschriften van toepassing op nieuwe raffinaderijen. Het Besluit is niet van toepassing op bestaande raffinaderijen waarvan de lozingen minder dan 10 ton olie per jaar bedraagt²¹³⁴.

2.4.8. Afval van de titaandioxide industrie

Afval van de titaandioxide bevat voornamelijk een breed gamma van zware metalen waaronder o.m. ijzer, koper, zink, chroom, aluminium, lood, nikkel en ook kleinere hoeveelheden kwik en cadmium. Voor het verwijderen van dit afval werden twee opties gebruikt die een invloed

²¹³² PARCOM Decision 92/2 on the Use of Oil Based Muds (Reservation from Denmark): MMC, 133 (1992). Denemarken en Nederland lozen sedert 1991 geen oliehoudend slijk meer: zie NSCPR 1995, 174-176.

²¹³³ PARCOM Recommendation 92/6 on Best Available Technology for Produced Water Management on Offshore Gas and Oil Installations: MMC, 173.

²¹³⁴ PARCOM Decision 89/5 of 22 June 1989 Concerning Refineries (Reservation from France and United Kingdom): PARCOM, Procedures and Decision Manual, C.2/89.

hebben op het mariene milieu, ofwel werd het afval overwegend in zee gestort²¹³⁵ (zie *supra* bij dumping) ofwel werd het afval in rivieren en rechtstreeks in de Noordzee geloosd. De lozingen van titaandioxide producerende industrieën wordt sinds 1981 aan de Commissie van Parijs gemeld en de stortingen aan de Commissie van Oslo. Een aantal Noordzeelanden produceren geen titaandioxide, zoals Denemarken en Zweden. Bij de overige Noordzeelanden moet men een onderscheid maken tussen diegene die dit afval in zee dumpen (België en Duitsland) en die landen die lozen (Frankrijk, Nederland, Noorwegen en Groot-Brittannië). Vooral Groot-Brittannië en Frankrijk zijn de grootste lozers²¹³⁶. In 1990 stelden de Commissies van Parijs en Oslo vast dat de jaarlijkse hoeveelheden titaandioxide afval die in het verleden zijn gedumpt en geloosd nauwelijks zijn afgenomen²¹³⁷.

In 1984 werd binnen PARCOM een Werkgroep Titaandioxide opgericht met als voornaamste opdracht de beschikbare industriële processen te bekijken die kunnen bijdragen tot een beperking van het afval afkomstig van de industrie die bijdraagt tot titaandioxide afval en de beschikbare bewijzen over de invloed van titaandioxide op het leefmilieu te onderzoeken. De Commissie besloot dat alle verdragspartijen informatie zouden verstrekken over de vooropgestelde maatregelen om afval afkomstig van de titaandioxide afval genererende industrieën te behandelen, te verminderen en te voorkomen (geen afval producerende en de lage-afval producerende technologie), alsook het vooropgestelde tijdschema daartoe²¹³⁸. Als eerste stap nam de Commissie een aanbeveling aan, waarin de partijen worden opgeroepen om: 1/ slechts vergunningen te verstrekken aan nieuwe bedrijven na een milieueffectenonderzoek, waarbij vergunningen slechts mogen worden gegeven nadat die bedrijven garanderen enkel die beschikbare materialen, processen en technieken te gebruiken die voor het leefmilieu het minst schadelijk zijn; 2/ de passende maatregelen te nemen om de verontreiniging van bestaande industriële lozingen te verminderen en eventueel uit te schakelen²¹³⁹. De Werkgroep Titaandioxide kwam het jaar daarop met voorstellen om de lozingen van titaandioxide genererende industrieën te verminderen: 1/ de lozingen afkomstig van vast afval met inbegrip van koperas tegen 1 januari 1986 te verbieden; 2/ de lozingen van sterke zuren en het afval van de behandeling ervan die verschillende zware metalen bevatten, te verbieden tegen 31 december 1989; 3/ de lozingen van zwakke zuren te verminderen tegen 1 juli 1993; 4/ de lozingen van zwakke zuren afkomstig van het productieproces van sulfaatbedrijven tegen 1 juli 1993 te verminderen tot 600 kg sulfaat/ton titaandioxide; 5/ de lozingen van zwakke zuren afkomstig van het productieproces van chloorbedrijven te verminderen tot 200 kg chloor/ton titaandioxi-

²¹³⁵ Het storten in de Noordzee daarentegen is onder impuls van de Tweede Noordzeeverklaring stopgezet vanaf 1 januari 1990: zie *supra* bij dumping.

²¹³⁶ Zie daarover bijvoorbeeld de gegevens opgenomen in: PARCOM, Fourth and Fifth Annual Reports, Bijlage 3, 12-16 en Bijlage 10, 66-70; PARCOM, Sixth Annual Report, Bijlage 3, 19-23; PARCOM, Seventh Annual Report, Bijlage 7, 52-61; PARCOM, Eight Annual Report, Bijlage 13, 67-79; PARCOM, Ninth Annual Report, Bijlage 19, 149-161; PARCOM, Tenth Annual Report, Bijlage 27, 163-175.

²¹³⁷ Cf. OSCOM and PARCOM, Progress Report on the Activities of the Oslo and Paris Commissions, November 1987-March 1990, London, 1990, 12.

²¹³⁸ PARCOM, Sixth Annual Report, 7-8, §§ 39-40.

²¹³⁹ Recommendation on pollution by titanium dioxide wastes: PARCOM 6/13/1, § 4.9 (1984); PARCOM, Sixth Annual Report, 8, par. 41.

de. De voorstellen werden echter door de Technische Werkgroep bij gebrek aan unanimiteit niet aanvaard, zodat de Commissie slechts kon besluiten dat alle verdragspartijen tweejaarlijks een rapport zouden opmaken met de maatregelen die werden genomen om de verontreiniging door het lozen van afval afkomstig van de titaandioxide genererende industrie te controleren²¹⁴⁰.

Afval van de titaandioxide industrie is onderworpen aan de EG-regelgeving. Richtlijn 78/176/EEG is de eerste aanzet geweest om verontreiniging veroorzaakt door de titaandioxide industrie geleidelijk aan te verminderen, met de bedoeling deze verontreiniging te beëindigen²¹⁴¹. De Richtlijn voert de verplichting van een voorafgaandelijke vergunning in, alsook de controle en het toezicht op de verwijdering. De lidstaten moeten voor bestaande industriële vestigingen programma's opstellen om via de geleidelijke vermindering tot een beëindiging van de verontreiniging door de titaandioxide industrie te komen. Richtlijn 89/428/EEG komt met meer concrete maatregelen op de proppen²¹⁴². Naast het verbod tot het storten in zee, is vanaf 31 december 1989 het lozen in oppervlaktewateren, in de interne kustwateren, in de territoriale zee en in de volle zee verboden van: 1/ vaste afvalstoffen, sterke zuren en zuiveringsafvalstoffen van bestaande industriële vestigingen die gebruik maken van het sulfaatproces; 2/ vaste en sterke zuren van bestaande vestigingen die gebruik maken van het chlorideproces. Bij lidstaten met technische en economische moeilijkheden kan deze datum nog worden verschoven tot uiterlijk 31 december 1992. Voor het lozen van zwak zure afvalstoffen en geneutraliseerde afvalstoffen worden de lozingen beperkt: 1/ tot max. 800 kg totale hoeveelheid sulfaat/ton geproduceerde titaandioxide bij het sulfaatproces vanaf 31 december 1992 en in ieder geval tegen uiterlijk 31 december 1994; 2/ per ton geproduceerde titaandioxide bij het chloride proces tot 130 kg chloride bij gebruik van natuurlijk rutiel, 228 kg chloride bij gebruik van synthetisch rutiel en 450 kg chloride bij gebruik van slakken, vanaf 31 december 1989 en in ieder geval tegen uiterlijk 31 december 1992. Ook de emissies in de atmosfeer moeten worden beperkt.

2.4.9. Organotinverbindingen

In PARCOM- Aanbeveling 87/1 worden de verdragspartijen opgeroepen om het gebruik van organotinverven te verbieden bij plezierboten en visnetrokken²¹⁴³. In Aanbeveling 88/1 worden de verdragspartijen opgeroepen maatregelen te nemen om de hoeveelheid organotin die het mariene milieu bereikt, tengevolge van de activiteiten in de droogdokken (bv.

²¹⁴⁰ PARCOM, Seventh Annual Report, 7, par. 34-38; PARCOM 7/13/1, § 6.6 (1985).

²¹⁴¹ Richtlijn 78/176/EEG van de Raad van 20 februari 1978 betreffende de afvalstoffen van de titaandioxide-industrie, PB. L. nr. 54/19 van 25 februari 1978; Richtlijn 83/29/EEG van de Raad van 24 januari 1983 tot wijziging van de Richtlijn 78/176/EEG betreffende de afvalstoffen van de titaandioxide-industrie, PB. L. nr. 32/28 van 3 februari 1983.

²¹⁴² Richtlijn 89/428/EEG van de Raad van 21 juni 1989 tot vaststelling van de procedure voor de harmonisering van de programma's tot vermindering en uiteindelijk algehele opheffing van de verontreiniging door afval van de titaandioxide-industrie, PB. L. nr. 201/56 van 14 juli 1989 en rectificatie, PB. L. nr. 357/35 van 7 december 1989.

²¹⁴³ Recommendation 87/1 of 3 June 1987 on the use of Tributyl-tin Compounds, PARCOM 19/13/1, § 5.27 en bijlage 6.

zandstralen van de scheepsromp) te verminderen²¹⁴⁴.

Arseen-, kwik- en organische tinverbindingen bestemd om te worden gebruikt ter voorkoming van de aangroei van micro-organismen, planten of dieren op scheepsrompen; apparatuur of uitrusting die bij de teelt van vissen en schaal- en schelpdieren wordt gebruikt; en bij alle apparatuur of uitrusting die zich geheel of gedeeltelijk onder water bevindt, is verboden luidens Richtlijn 89/677/EEG. Het verbod op het gebruik van TBT geldt enkel ten aanzien van scheepsrompen van minder dan 25 meter²¹⁴⁵.

2.4.10. Nutriënten

PARCOM- Aanbeveling 88/2 roept, in navolging van de Tweede Noordzeeverklaring (1987), de verdragspartijen op de toevoer van fosfor en stikstof in het verdragsgebied substantieel te verminderen (orde van grootte 50%)²¹⁴⁶. PARCOM- Aanbeveling 89/4 bevat concrete maatregelen die kunnen bijdragen tot een 50% reductie in de toevoer van nutriënten naar de Noordzee, het Skagerrak en het Kattegat. Het betreft vooral voorstellen van maatregelen ten aanzien van de landbouw en de waterzuiveringsinstallaties²¹⁴⁷. PARCOM- Aanbeveling 92/7 tenslotte biedt een lijst aan met 40 concrete maatregelen die door de landbouw kunnen worden genomen om tot een vermindering van de toevoer van nutriënten in het verdragsgebied te komen²¹⁴⁸.

2.4.11. Radioactieve stoffen

In het Verdrag van Parijs wordt aan de lozing van radioactieve stoffen een apart artikel gewijd (art. 5), dat minder streng is dan het artikel 4, waar de lozing van zwarte lijst stoffen moeten worden uitgebannen en de lozing van grijze lijst stoffen streng beperkt. De verdragspartijen verbinden er zich enkel toe om maatregelen te nemen om de verontreiniging van het verdragsgebied door radioactieve stoffen afkomstig van het vasteland te voorkomen en eventueel uit te bannen. De reden hiertoe vinden we terug in Deel III van Bijlage A, waarin enkel radioactieve stoffen met inbegrip van afvalstoffen apart worden opgenomen en niet vallen onder de zwarte lijst stoffen, omdat radioactieve stoffen reeds het voorwerp uitmaken van onderzoek, aanbevelingen en maatregelen van andere bevoegde internationale organisaties en instellingen,

²¹⁴⁴ Recommendation 88/1 of 17 June 1988 on Measures to Reduce Organotin Compounds Reaching the Aquatic Environment Through Docking Activities, PARCOM 10/10/1, § 3.13.3 en bijlage 6.

²¹⁴⁵ Richtlijn 89/677/EEG van de Raad van 21 december 1989 houdende achtste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, PB. L. nr.398/19 van 30 december 1989.

²¹⁴⁶ PARCOM Recommendation 88/2 of 17 June 1988 on the Reduction of Inputs of Nutrients to the Paris Convention Area: PARCOM 10/10/1, § 3.72 en bijlage 14.

²¹⁴⁷ PARCOM Recommendation 89/4 of 2 June 1989 on a Coordinated Programme for the Reduction of Nutrients, PARCOM 11/9/1, § 4.59 en bijlage 10.

²¹⁴⁸ PARCOM Recommendation 92/7 on the Reduction of Nutrient Input from Agriculture into Areas where these Inputs are Likely, Directly or Indirectly, to Cause Pollution: MMC, 177.

waarmee het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) en het Agentschap voor Kernenergie (NEA) worden bedoeld. Voor de verdragspartijen blijkt uit het Verdrag enkel een gemeenschappelijke actie op het vlak van het toezicht op en de bestudering van de radioactieve stoffen weggelegd. Het betreft voornamelijk de coördinatie van het wetenschappelijk en technisch onderzoek, met inbegrip van de methoden om de verontreiniging van de zee te verminderen en het uitbouwen van een permanent waarnemingsnet (monitoring) om te kunnen uitmaken in welke mate de zee door radioactieve stoffen wordt verontreinigd en om de doeltreffendheid van de genomen maatregelen te toetsen. Voor het overige worden de verdragspartijen opgeroepen de aanbevelingen en de toezichtprocedures van het IAEA en NEA te volgen. Ten aanzien van de opslagplaatsen voor radioactief afval (bv. in de zeebodem, toegankelijk vanaf het vasteland), besloot de Commissie dat het ontwerpen en de constructie ervan niet tot haar bevoegdheid behoort. Slechts in de mate dat mogelijke lekken aanleiding zouden geven tot mariene verontreiniging door radioactieve stoffen, kan deze materie onder de bevoegdheid van PARCOM vallen²¹⁴⁹. Dit standpunt wordt bevestigd in Aanbeveling 91/5, waarin het zich ontdoen van radioactief afval in de ondergrond van de zeebodem, bereikbaar vanaf het vasteland, een potentiële verontreiniging vanaf het vasteland is waarover PARCOM bevoegd is²¹⁵⁰.

Pas in 1992 besloot PARCOM tot de oprichting van een Werkgroep over Radioactieve Lozingen²¹⁵¹, met als voornaamste opdracht: emissiegegevens te verzamelen over alle bronnen van radioactieve lozingen; te adviseren over de tenuitvoerlegging van de genomen PARCOM-aanbevelingen en besluiten; preventie- en bestrijdingstechnologieën, alsook de controlemaatregelen te vergelijken en hun respectievelijke kosten in te schatten. Inzake **radioactieve lozingen** waren reeds enkele aanbevelingen genomen die vooral de nadruk legden op het overleg binnen PARCOM en het gebruik van de beste beschikbare technologie (BAT) om radioactieve lozingen te beperken en te voorkomen²¹⁵². Aanbeveling 93/5 over radioactieve lozingen verplicht de verdragspartijen bij het verstrekken van een nieuwe lozingsvergunning een volledige MER maken en aan te tonen dat de geplande lozingen gebaseerd zijn op BAT en het voorzorgsbeginsel, in overleg met PARCOM²¹⁵³. Deze laatste verplichting is niet enkel een zwakke verplichting, m.n. in een niet-bindende aanbeveling, maar is ook verworpen door Frankrijk en Groot-Brittannië, terwijl de EG zich onthield van de stemming. In Aanbeveling 88/4 inzake **nucleaire opwerkingsfabrieken**, komen de verdragspartijen overeen geen nieuwe dergelijke fabrieken te bouwen of de capaciteit te vergroten, tenzij door middel van

²¹⁴⁹ PARCOM 10/10/1, § 4.22. (1988).

²¹⁵⁰ PARCOM Recommendation 91/5 of 20 June 1991 on the Disposal of Radioactive Waste into Sub-Seabed Repositories Accessed from Land: PARCOM 13/9/1, § 5.23 en bijlage 13.

²¹⁵¹ PARCOM 14/10/1, § 4.13 en bijlage 5 (1992).

²¹⁵² PARCOM Recommendation 88/5 of 17 June 1988 Concerning Radioactive Discharges: PARCOM 10/10/1, § 5.6 en bijlage 18; PARCOM Recommendation 90/3 of 14 June 1990 on Reporting on Progress in Applying the Best Available Technology on Radioactive Discharges from all Nuclear Industries; PARCOM 12/13/1, § 7.7 en bijlage 17; beide aanbevelingen werden vervangen en geïntegreerd in PARCOM Recommendation 91/4 of 20 June 1991 on Radioactive Discharges: PARCOM 13/9/1, § 5.16 en bijlage 12.

²¹⁵³ PARCOM Recommendation 93/5 Concerning Increases in Radioactive Discharges from Nuclear Reprocessing Plants: OSPAR 15/13/1, § 4.111 en bijlage 14.

een MER kan worden verzekerd dat deze faciliteiten geen mariene verontreiniging veroorzaken door radioactieve stoffen²¹⁵⁴.

2.4.12 Korte keten gechloreerde paraffinen

PARCOM- Besluit 95/1 beoogt het uitschakelen tegen 31 december 1999, van de korte keten gechloreerde paraffinen die worden gebruikt als weekmaker in verven en deklagen, als weekmaker in dichtingsproducten, in metaalbewerkingsvloeistoffen en als een vlamvertrager in rubber, plastic en textiel. Het gebruik als weekmaker in dichtingsproducten bij dammen en als een vlamvertrager in rubber, plastic en textiel in transportbanden die exclusief worden gebruikt in de ondergrondse mijnbouw moet worden stopgezet tegen 31 december 2004²¹⁵⁵.

2.4.13. Nonylphenolethoxylaten

PARCOM- Aanbeveling 92/8 beveelt de verdragspartijen aan het gebruik van nonylphenolethoxylaten uit te bannen, als huishoudelijk kuismiddel tegen 1995 en als industrieel kuismiddel tegen 2000²¹⁵⁶.

2.4.14. Kationische detergenten in wasverzachters

In PARCOM- Aanbeveling 93/4 worden de verdragspartijen aangemaand om het gebruik van kationische detergenten (DTDMAC, DSDMAC en DHTDMAC) in wasverzachters te vervangen door voor het leefmilieu minder schadelijke alternatieven, hetzij op basis van convenanten, hetzij op basis van nationale regelgeving²¹⁵⁷.

2.4.15. De industriële sectorenbenadering en de beste beschikbare technieken

Vanaf 1990 is PARCOM begonnen met het vooropstellen van de beste beschikbare technieken (BAT) voor een reeks sectoren. Deze BAT maken allen het voorwerp uit van aanbevelingen van PARCOM en zijn bijgevolg richtinggevend en niet afdwingbaar. PARCOM- aanbevelingen aangaande BAT moeten meestal worden gelezen in samenhang met andere aanbevelingen waarin emissiereductiemaatregelen worden voorgesteld voor de betrokken industriële sectoren. In bepaalde gevallen worden het gebruik van bepaalde stoffen zelfs verboden.

2.4.15.1. De secundaire ijzer- en staalfabrieken

²¹⁵⁴ PARCOM Recommendation 88/4 of 17 June 1988 on Nuclear Reprocessing Plants: PARCOM 10/10/1, § 5.3 en bijlage 17.

²¹⁵⁵ PARCOM Decision 95/1 on the Phasing Out of Short Chlorinated Paraffins: Summary Record OSPAR (1995), § 4.30 en bijlage 6.

²¹⁵⁶ PARCOM Recommendation 92/8 on Nonylphenol-ethoxylates: MMC, 187.

²¹⁵⁷ PARCOM Recommendation 92/8 on the Phasing Out of Cationic Detergents DTDMAC, DSDMAC AND DHTDMAC in Fabric Softeners (reservation from U.K.): OSPAR 15/3/11, § 4.75 en bijlage 13.

PARCOM- Aanbeveling 90/1 inzake de definitie van beste beschikbare technologie voor de secundaire ijzer- en staalfabrieken, legt de klemtoon voor een minimale BAT op de opvang en behandeling van de lucht- en stofemissies door filtering, metaalrecuperatie uit de stoffilters, het gebruik van gesloten spoelwatersystemen, regeneratie van bijtsbaden, toevoeging van waterstofperoxyde aan de bijtsbaden met salperterzuren om de stikstofemissies naar de lucht te beperken, de sedimentatie en filtratie van afvalwater afkomstig van de continue gieterij en walserij en het hergebruik van het water door recirculatie²¹⁵⁸. Aanbeveling 91/3 roept de verdragspartijen op om cadmium en kwik te vermijden in alle schrootproducten en om gechlorineerde bestanddelen (in olie en plastic) te beperken in het gebruikte schroot. Onderzoek en ontwikkeling moet bijdragen tot het bereiken van passende technologie om de emissies van kwik en dioxinen te verminderen. De verdragspartijen moeten hun plannen en maatregelen omtrent deze reducties rapporteren aan PARCOM²¹⁵⁹.

Aanbeveling 90/1 wordt aangevuld met Aanbeveling 92/3 betreffende de beperking van verontreiniging door nieuwe installaties voor de secundaire productie van staal en walserijen, waarin meer specifieke te bereiken emissiereductiemaatregelen en emissiegrenswaarden zijn opgenomen ten aanzien van luchtverontreiniging en waterlozingen. Ook de afvalrecuperatie en de filtering door glasvezels maken het voorwerp uit van de aanbeveling. De secundaire staalproductie is de productie van staal uit schroot en ruw materiaal. De aanbeveling heeft enkel betrekking op nieuwe staalfabrieken vanaf 1993 en nieuwe installaties in bestaande staalfabrieken waarvoor een bouwvergunning is afgeleverd na 1 januari 1993²¹⁶⁰.

2.4.15.2. De primaire ijzer- en staalindustrie

PARCOM- Aanbeveling 91/2 inzake de definitie van beste beschikbare technologie in de primaire ijzer- en staalproductie legt de klemtoon op de opvang en behandeling van de lucht- en stofemissies door filtering en het beperken van afvalwater van sinterfabrieken, pelletiseringsfabrieken, cokesfabrieken, hoogovens en zuurstofovens²¹⁶¹.

Aanbeveling 91/2 wordt aangevuld met de Aanbevelingen 92/2²¹⁶² en 93/1²¹⁶³, die beperkingen

²¹⁵⁸ PARCOM Recommendation 90/1 of 14 June 1990 on the Definition of the Best Available Technology for Secondary Iron and Steel Plants: PARCOM 12/13/1, § 5.7 en bijlage 4.

²¹⁵⁹ PARCOM Recommendation 91/3 of 20 June 1991 on Measures to be Taken and Investigations to be Carried Out in Order to Reduce Pollution from Secondary Iron and Steel Production: PARCOM 13/9/1, § 4.57 en bijlage 9.

²¹⁶⁰ PARCOM Recommendation 92/3 of 22 September 1992 concerning Limitation of Pollution from New Secondary Steel Production and Rolling Mills, Proceedings of the Ministerial Meeting of the Oslo and Paris Commissions, Paris, 21-22 September 1992 (MMC), 153.

²¹⁶¹ PARCOM Recommendation 91/2 of 20 June 1991 on the Definition of Best Available Technology in the Primary Iron and Steel Industry: PARCOM 13/9/1, § 4.53 en bijlage 7.

²¹⁶² PARCOM Recommendation 92/2 Concerning Limitation of Pollution from New Primary Iron and Steel Production Installations: MMC, 149.

en emissiegrenswaarden vooropstellen voor respectievelijk luchtmissies en afvalwateremissies. Aanbeveling 92/2 is van toepassing op "nieuwe" en substantieel gewijzigde primaire ijzer- en staalproductie-installaties (deze na 1 januari 1993). Aanbeveling 93/1 is van toepassing op "bestaande" installaties waarvoor een bouwvergunning werd verleend vóór 1 januari 1993. Aanbeveling 93/1 wordt van kracht vanaf 1 januari 2000. België, Portugal en Spanje hebben reserves geuit ten aanzien van Aanbeveling 93/1. België heeft zich wel voorgenomen om de inspanningen te melden die worden geleverd om de emissies van deze bedrijven verder te beperken²¹⁶⁴.

2.4.15.3. De aluminiumindustrie

Aanbeveling 92/1 betreft de beste beschikbare technologie voor de productie van anoden en voor nieuwe elektrolyse-installaties in de primaire aluminiumindustrie²¹⁶⁵, een sector die in België niet bestaat²¹⁶⁶. Deze Aanbeveling bevat eveneens meer precieze maatregelen en te bereiken emissienormen, van kracht vanaf 1 januari 1993 voor nieuwe installaties en vanaf 1 januari 1997 voor bestaande.

PARCOM- Besluit 92/4 verplicht de verdragspartijen om het gebruik van hexachloorethaan in de secundaire aluminiumindustrie en in de primaire aluminiumindustrie met geïntegreerde gieterijen, gefaseerd uit te bannen. Het hoofdzakelijk gebruik van hexachloorethaan (HCE) in de secundaire aluminiumindustrie moet worden uitgebannen tegen 31 december 1992. Alle gebruik van hexachloorethaan in de secundaire aluminiumindustrie, inclusief de gieterijen geïntegreerd in de primaire en secundaire aluminiumindustrie moet worden uitgebannen tegen 31 december 1994. Alle gebruik van hexachloorethaan in de niet-geïntegreerde gieterijen moet worden uitgebannen tegen 31 december 1996²¹⁶⁷.

2.4.15.4. De non-ferro metaalindustrie

PARCOM- Besluit 93/1 verplicht de verdragspartijen om het gebruik van hexachloorethaan (HCE) in de non-ferro metaalindustrie (hoofdzakelijk als ontgasser in magnesium- en kopersmelterijen) uit te bannen tegen 31 december 1997, uitgezonderd voor hexachloorethaan gebruikt bij de productie van de magnesiumlegeringen AZ 81, AZ 91 en AZ 92²¹⁶⁸. Duitsland, de EG en Groot-Brittannië hebben reserves geuit ten aanzien van deze beslissing.

²¹⁶³ PARCOM Recommendation 93/1 Concerning Limitation of Pollution from Existing Iron and Steel Production Installations (Reservations of Belgium, Portugal and Spain): OSPAR 15/13/1, § 4.15 en bijlage 6.

²¹⁶⁴ Zie MNZ, Jaarverslag 1994, 11-13 (1995).

²¹⁶⁵ PARCOM Recommendation 92/1 on Best Available Technology for Plants Producing Anodes and for New Electrolysis Installations in the Primary Aluminium Industry: MMC, 145.

²¹⁶⁶ Cf. MNZ, Jaarverslag 1992, § 5.4 (1993).

²¹⁶⁷ PARCOM Decision 92/4 on the Phasing Out of the Use of Hexachloroethane (HCE) in the Secondary Aluminium Industry and in the Primary Aluminium Industry with Integrated Foundries: MMC, 143.

²¹⁶⁸ PARCOM Decision 93/1 on the Phasing Out of the Use of Hexachloroethane (HCE) in the Non-ferrous Metal Industry: OSPAR 15/13/1, § 4.17 en bijlage 7.

Het Europees Parlement wenst het PARCOM- Besluit 92/4 en 93/1 inzake het gebruik van hexachloorethaan uit te breiden naar de overige EG-lidstaten en ook om Duitsland en Groot-Brittannië te binden aan PARCOM- Besluit 93/1 en heeft daartoe een voorstel van de Commissie geamendeerd op 20 september 1995²¹⁶⁹.

2.4.15.5. De papier- en pulpindustrie

PARCOM- Besluit 90/1 betref de beperking van de lozingen van gechlorineerde organische stoffen afkomstig van de productie van gebleekte kraft- en sulfietpulp, door de gemiddelde jaarwaarden van de lozingen van geabsorbeerde organische halogenen te beperken tot 1 kg/ton luchtgedroogde pulp vanaf 1 januari 1995 voor bestaande bedrijven en onmiddellijk voor nieuwe bedrijven²¹⁷⁰. PARCOM- Besluit 90/1 is vervangen door Besluit 92/1 waarin het jaargemiddelde voor de lozingen van gechlorineerde organische stoffen per bedrijf wordt beperkt tot 1 kg/ton luchtgedroogde gebleekte pulp, gebaseerd op maandelijkse metingen. De vorming van polygechlorineerde organische stoffen moet worden beperkt in nieuwe installaties en bestaande installaties waarbij de productiecapaciteit substantieel stijgt. Het Besluit is van toepassing op alle bedrijven in operatie op of na 1 januari 1993 en vanaf 1 januari 1996 voor de overige bedrijven²¹⁷¹.

In 1994 werden de beste beschikbare technieken en de beste milieuveilige handelwijzen voorgesteld voor de geïntegreerde en de niet-geïntegreerde sulfide papierpulpindustrie (Aanbeveling 94/2)²¹⁷² en de geïntegreerde en de niet-geïntegreerde kraftpulpindustrie (Aanbeveling 94/3)²¹⁷³, in 1995 gevolgd door besluiten (Besluiten 95/2²¹⁷⁴ en 95/3²¹⁷⁵) over emissiegrenswaarden bij lozingen door beide industrietakken. Het betreft emissiegrenswaarden ten aanzien van het chemisch zuurstofgebruik (COD), de totaal gesuspendeerde soliden (TSS), de zwaveldioxiden en de stikstofoxiden, die moeten worden bereikt na 1 januari 1999 door

²¹⁶⁹ IER, 760 (1995).

²¹⁷⁰ PARCOM Decision 90/1 of 14 June 1990 on the Reduction of Discharges of Chlorinated Organic Substances from the Production of Bleached Kraft Pulp and Sulphite Pulp: PARCOM 12/13/1, § 5.16 en bijlage 5.

²¹⁷¹ PARCOM Decision 92/1 on the Reduction of Discharges of Chlorinated Organic Substances from the Production of Bleached Kraft Pulp and Sulphite Pulp: MMC, 132. Frankrijk, de EG en Portugal hebben reserves geuit ten aanzien van dit besluit.

²¹⁷² PARCOM Recommendation 94/2 on Best Available Techniques and Best Environmental Practice for the Integrated and Non-Integrated Sulphite Paper Pulp Industry (reservation from France and U.K.).

²¹⁷³ PARCOM Recommendation 94/3 on Best Available Techniques and Best Environmental Practice for the Integrated and Non-Integrated Kraft Pulp Industry (reservation from France and U.K.).

²¹⁷⁴ PARCOM Decision 95/2 on Discharge and Emission Limit Values for the Integrated and Non-integrated Sulphite Paper Pulp Industry (reservations from the EC, France and Portugal): Summary Record OSPAR (1995), § 4.46 en bijlage 7.

²¹⁷⁵ PARCOM Decision 95/3 on Discharge and Emission Limit Values for the Integrated and Non-integrated Kraft Pulp Industry (reservations from the EC, France and Portugal): Summary Record OSPAR (1995), § 4.48 en bijlage 8.

bestaande fabrieken (opgestart voor 1 januari 1997) en door nieuwe of bestaande fabrieken, waarvan de capaciteit is verhoogd met meer dan 50% na 31 december 1996. Groot-Brittannië heeft uitzonderlijk geen reserves geuit ten aanzien van beide laatste besluiten omdat het land geen relevante sulfidepapierpulp- en kraftpulpindustrie heeft, maar heeft niettemin bedenkingen over de wijze waarop in de beslissingen het verband wordt gelegd tussen enerzijds de emissiehoeveelheden en anderzijds de productiehoeveelheden.

2.4.15.6. De galvanisatie-industrie

PARCOM- Aanbeveling 92/4 beoogt de beperking van de verontreiniging door de industrie van de elektrodepositie van metalen. Het gebruik van gechlorineerde solventen moet in de mate van het mogelijke worden vermeden en vervangen door op water gebaseerde systemen of niet gehalogeneerde organische solventen. Bij oppervlaktebehandelingsbedrijven mogen enkel de vluchtige gechlorineerde koolwaterstoffen: tetrachlooretheen, trichlooretheen of dichloormethaan worden gebruikt bij de ontvetting. De oppervlaktebehandeling waarbij gebruik wordt gemaakt van vluchtige solventen moet plaatsgrijpen in een gesloten ruimte, met een ventilatiesysteem om de gassen op te vangen en te filteren tot een emissieconcentratie van 20mg/cubieke meter. Het afvalwater in de processen waarbij vluchtige gehalogeneerde koolwaterstoffen worden gebruikt (vetten en ontvetten), moet afzonderlijk worden behandeld en moet voldoen aan de volgende grenswaarde voor de som van tetrachlooretheen, trichlooretheen of dichloormethaan van 0,1 mg/l. Het afvalwater moet worden behandeld zodat metalen uit het slib kunnen worden teruggewonnen. De concentratie in specifieke afvalwaterstromen mag niet meer bedragen dan 0,02 mg/l cadmium en 0,05 mg/l kwik. Alvorens te lozen in de riool of in de oppervlaktewateren, moet de afvalwaterbehandeling verzekeren dat een aantal zware metalen (chrom, koper, lood, tin, zink, nikkel en zilver) een bepaalde concentratie niet overstijgt. Verder wordt ook de beste beschikbare technologie voor de afvalwaterbehandeling beschreven, zodat de volumes en verontreinigingsvrachten laag worden gehouden²¹⁷⁶.

2.4.15.7. De farmaceutische industrie

De beste beschikbare technologie voor de farmaceutische industrie vinden we terug in Aanbeveling 92/5. Bij nieuwe producten en processen moet het gebruik van gehalogeneerde en aromatische koolwaterstoffen zo veel als mogelijk worden vermeden. De installaties moeten zo veel als mogelijk gesloten zijn en gebruik maken van gesloten filters, optimalisatie van de condensatiecapaciteit bij solventen, minimaliseren van het morsen bij tankvullingen en uit de tanks met solventen, minimalisatie van het gebruik van de hoeveelheid stikstof, optimalisatie van de afscheiding tussen product en solvent in de filtering of centrifugatie alvorens het drogen. Afvalluchtstromen met een relatief hoge vracht solventen moeten worden behandeld met doel tot terugwinning. Afvalwater afkomstig van het extractieproces of de waterringpompen mag een solventlagen bevatten. Afvalwater met vluchtige organische stoffen, in het bijzonder gehalogeneerde of aromatische koolwaterstoffen, moet zo dicht als mogelijk bij de bron worden behandeld en mag niet worden vervoerd door een open rioolsysteem. Gecontamineerde solventen moeten zo veel als mogelijk worden geregenereerd. Ook

²¹⁷⁶ PARCOM Recommendation 92/4 on the Reduction of the Emissions from the Electroplating Industry (reservation from Spain): MMC, 161.

voor andere stoffen dan solventen worden voorstellen gedaan, zoals het herwinnen van zware metalen uit het afvalwater en het verwijderen van nutriënten (bv. biologische zuivering). Tenslotte bevat de aanbeveling nog een aantal niet-specifieke maatregelen, zoals o.m. de beperking van het volume afvalwater en verontreinigingsvrachten²¹⁷⁷.

2.4.15.8 De textielveredelingsindustrie

PARCOM- Aanbeveling 94/5 over de beste beschikbare technieken en de beste milieuveilige handelwijzen (BEP) bij de natte processen in de textielveredelingsindustrie is de meest lijvige PARCOM- aanbeveling tot nu toe. In deze aanbeveling, waarvoor België als pilootland fungeerde, worden meer dan 100 BAT-maatregelen voorgesteld, binnen drie categorieën, zijnde de preventieve maatregelen, de "in-proces"-maatregelen en de zuiveringsmaatregelen m.b.t. het conditioneren van vezelstoffen in spinnerijen en weverijen, bij de voorbehandeling van textielmaterialen (het wassen en spoelen, het merceriseren (glanzen), het carboniseren, het krimpen, het bleken) bij het kleuren (verven en drukken/pigmenteren), bij het afwerken (o.a. motbestendig maken). De BEP-maatregelen hebben betrekking op informatie, communicatie, beoordeling en wetenschappelijk onderzoek²¹⁷⁸.

2.4.15.7 De organische chemische industrie

In PARCOM- Aanbeveling 94/4 worden de beste beschikbare technieken voor de organische chemische industrie voorgesteld²¹⁷⁹.

2.5. Richtlijnen van de Europese Gemeenschap waarin waterkwaliteitsdoelstellingen (immissienormen) worden opgenomen voor mariene wateren

2.5.1. De kwaliteit van het zwemwater

Richtlijn 76/160/EEG betreffende de kwaliteit van het zwemwater²¹⁸⁰ heeft betrekking op zwemwater, in de betekenis van "*alle wateren, of delen van die wateren, te weten stromende of stilstaande zoete wateren, alsmede zeewater waarin het baden door de bevoegde instanties uitdrukkelijk is toegelaten, dan wel, niet is verboden en gewoonlijk door een groot aantal baders wordt beoefend*" (art. 1). De Richtlijn huldigt het "stand-still" beginsel waardoor de genomen maatregelen in geen geval mogen leiden tot een rechtstreekse of onrechtstreekse achteruitgang van de huidige kwaliteit van het zwemwater (art. 7 (1)). De Richtlijn legt de grens- en streefwaarden vast voor de vereiste kwaliteit van het zwemwater en bepaalt de minimum bemonsteringsfrequentie en de analyse/inspectiemethode voor 19 categorieën van

²¹⁷⁷ PARCOM Recommendation 92/5 Concerning Best Available Technology in the Pharmaceutical Manufacturing Industry: MMC, 167.

²¹⁷⁸ PARCOM Recommendation 94/5 Concerning Best Available Techniques and Best Environmental Practice for Wet Processes in the Textile Processing Industry (Reservations from Portugal and UK).

²¹⁷⁹ PARCOM Recommendation 94/4 on Best Available Techniques for the Organic Chemical Industry (reservation from Portugal en U.K.).

²¹⁸⁰ PB. L., nr.31 (1976).

parameters (art. 2 en bijlage). De lidstaten moeten voor alle badzones of voor elke badzone afzonderlijk de waarden vaststellen voor de parameters die in de bijlage zijn opgenomen. Voor parameters waarvoor geen enkele waarde is gegeven, kunnen de lidstaten de vaststelling van waarden achterwege laten zolang de waarden door de Gemeenschap niet zijn vastgesteld. Deze waarden mogen niet minder streng zijn dan de grenswaarden van de Richtlijn en de lidstaten zullen de richtwaarden van de Richtlijn eerbiedigen (art. 3). Voor zeewater in de nabijheid van grenzen en grensoverschrijdende wateren die van invloed zijn op de kwaliteit van het zwemwater in een andere lidstaat, zullen de consequenties die de gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen hebben voor de badzones, in onderling overleg door de oeverstaten worden bepaald. Aan dit overleg kan worden deelgenomen door de Commissie (art. 4 (4)).

De lidstaten nemen de nodige maatregelen waardoor de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming komt met de door hen vastgestelde grenswaarden²¹⁸¹. De bevoegde instanties van de lidstaten verrichten de bemonstering volgens de in de bijlage bepaalde minimum-frequentie en referentie-analysemethoden²¹⁸². De monsters moeten worden genomen in zones waar de gemiddelde baddichtheid per dag het hoogst is. Zij moeten bij voorkeur 30 cm onder het wateroppervlak worden genomen, met uitzondering van die van minerale oliën die aan het wateroppervlak moeten worden genomen. De monsternemingen vangen twee weken vóór het badseizoen aan²¹⁸³. Een onderzoek ter plaatse van de stroomopwaarts heersende omstandigheden bij stromend zoet water en van de omstandigheden in de omgeving bij stilstaand zoet water en zeewater moet nauwkeurig worden verricht en periodiek worden herhaald ter vaststelling van de geografische en topografische gegevens, het volume en de aard van alle vervuilende en potentieel vervuilende stortingen of lozingen, alsmede de gevolgen ervan in functie van de afstand tot de badzone (art. 6.3). Indien uit een inspectie of uit genomen en geanalyseerde monsters blijkt dat er sprake is of zou kunnen zijn van stortingen of lozingen van stoffen waardoor de kwaliteit van het zwemwater kan dalen, moeten er aanvullende monsters worden genomen. Aanvullende monsters moeten ook worden genomen bij elk ander vermoeden van vermindering van de waterkwaliteit (art. 6.4).

²¹⁸¹ Het zwemwater wordt geacht overeen te stemmen met de parameters die hierop betrekking hebben: indien uit de monsters van dit water, met de in de bijlage vastgestelde frequentie op een zelfde plaats van monsterneming genomen, blijkt dat het water beantwoordt aan de waarden van de parameters betreffende de kwaliteit van het betrokken water bij: - 95% van de monsters bij waarden van de parameters die overeenstemmen met de grenswaarden van de Richtlijn; - 90% van de monsters in de andere gevallen, behalve voor parameters 'totale colibacteriën' en 'faecale colibacteriën' waarbij het percentage van de monsters 80 mag zijn; en indien voor de 5,10 of 20% van de monsters die, naargelang het geval niet conform zijn; - het water niet meer dan 50 % afwijkt van de waarde van de betrokken parameters, waarbij een uitzondering wordt gemaakt voor microbiologische parameters, pH en de opgeloste zuurstof; - opeenvolgende watermonsters die zijn genomen met een statistisch juiste frequentie niet afwijken van de waarden van de parameters die hierop betrekking hebben. De overschrijdingen van de waarden die het gevolg zijn van overstromingen, natuurrampen of uitzonderlijke weersomstandigheden worden niet in aanmerking genomen bij de berekening van de hogervermelde percentages (art.5).

²¹⁸² Laboratoria die andere methoden gebruiken moet zich ervan vergewissen dat de verkregen resultaten gelijkwaardig zijn (art 6 (5)).

²¹⁸³ De periode waarin, gelet op de plaatselijke gebruiken, met inbegrip van de eventuele plaatselijke bepalingen betreffende het baden, alsmede op de meteorologische omstandigheden, een grote toevloed van baders kan worden verwacht (art.1 (2)(c)).

Van de bepalingen van de Richtlijn mag worden afgeweken: a) voor bepaalde parameters die met (O) zijn aangeduid wegens uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden; b) indien het zwemwater een natuurlijke verrijking met bepaalde stoffen ondergaat waardoor de grenzen als vastgesteld in de bijlage worden overschreden. Onder natuurlijke verrijking wordt het proces verstaan waardoor een bepaalde hoeveelheid water zonder ingrijpen van de mens bepaalde stoffen die in de bodem voorkomen hieruit opneemt. In geen geval mag bij bedoelde uitzonderingsgevallen worden afgeweken van dwingende eisen van volksgezondheid. Indien een lidstaat van een afwijking gebruik maakt, stelt hij de Commissie hiervan onverwijld in kennis, onder vermelding van de motieven en de gestelde termijnen (art.8).

De lidstaten brengen op gezette tijden aan de Commissie een samenvattend verslag uit over het zwemwater en de meest betekenisvolle kenmerken daarvan. De Commissie maakt met voorafgaande toestemming van de betrokken lidstaat de verkregen inlichtingen bekend (art.13).

2.5.2. De kwaliteit van het schelpdierwater

Richtlijn 79/923/EEG inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater²¹⁸⁴ is van toepassing op de kustwateren en brakke wateren door de lidstaten aangewezen. Het doel is bij te dragen tot een goede kwaliteit van schelpdierproducten die bestemd zijn voor rechtstreekse menselijke consumptie, door de levensvoorwaarden en de groei van de schelpdieren te beschermen of te verbeteren. De Richtlijn huldigt ook het "stand-still" beginsel waardoor de genomen maatregelen in geen geval mogen leiden tot een directe of indirecte toename van de verontreiniging van de kustwateren of brakke wateren (art. 8). In de bijlage van de Richtlijn worden grens- en streefwaarden vastgesteld voor 12 categorieën van parameters.

Uiterlijk op 30 oktober 1981 wijzen de lidstaten voor het eerst schelpdierwater aan, waarna verdere aanwijzingen kunnen volgen. De aanwijzingen van schelpdierwater kunnen worden herzien tengevolge van de bij de aanwijzing niet voorziene factoren. Voor de aangewezen wateren stellen de lidstaten parameterwaarden vast volgens de in de bijlage opgenomen parameters. De door de lidstaten vastgestelde waarden mogen niet minder streng zijn dan de grenswaarden. De streefwaarden zal men trachten te eerbiedigen. Op lozingen van gehalogeneerde organische stoffen en metalen zijn de emissienormen, de kwaliteitsdoelstellingen en de andere verplichtingen van Richtlijn 76/464/EEG van toepassing, met name aangaande de bemonstering (art.3.3). De lidstaten nemen monsters²¹⁸⁵ volgens de in de bijlage vastgestelde minimumfrequentie en analyseren ze volgens de opgegeven referentie-analysemethoden. Wordt er geconstateerd dat de kwaliteit van de aangewezen wateren aanmerkelijk hoger is dan die welke uit de vastgestelde parameterwaarden zou voortvloeien, dan kan de frequentie van de monsterneming worden verlaagd. Indien er geen enkele verontreiniging of geen enkel gevaar voor achteruitgang van deze kwaliteit is, kan de lidstaat besluiten dat er geen monsters

²¹⁸⁴ PB. L. nr.281 (1979).

²¹⁸⁵ De exacte bemonsteringsplaats, de afstand tussen die plaats en het dichtstbijzijnde punt van lozing van verontreinigende stoffen, alsmede de diepte waarop de monsters dienen te worden genomen, worden door iedere lidstaat vastgesteld aan de hand van de plaatselijke milieu-omstandigheden.

worden genomen. Blijkt uit een monsterneming dat aan een vastgestelde parameterwaarde niet wordt voldaan, dan zal de lidstaat dienen uit te maken dat dit het gevolg is van een toevallig resultaat, een natuurlijke oorzaak of te wijten is aan verontreiniging, waarna passende maatregelen worden genomen (art.7). De lidstaten moeten programma's opstellen die beogen de verontreiniging te verminderen en waardoor de aangewezen wateren binnen zes jaar na hun aanwijzing, voldoen aan de vastgestelde parameterwaarden²¹⁸⁶ (art.5).

De richtlijn laat afwijkingen toe in geval van uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden (art.11).

Voor het aanwijzen van schelpdierwater in de onmiddellijke omgeving van de grens met een andere lidstaat, plegen deze staten onderling overleg over de vaststelling van de wateren waarop deze richtlijn van toepassing kan zijn en de gevolgen van de in overleg vastgestelde gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen. De Commissie kan aan deze beraadslagingen deelnemen (art.10). Naast het verstrekken van inlichtingen aan de Commissie over de aangewezen wateren en eventuele herzieningen, het vaststellen van strengere of bijkomende parameterwaarden, afwijkingen om meteorologische of geografische redenen en elke door de Commissie gevraagde inlichting (art. 13), moeten de lidstaten voor het eerst op 30 oktober 1987 en met ingang van 1993 om de drie jaar, regelmatig en gedetailleerd verslag uitbrengen over de aangewezen wateren en de wezenlijke kenmerken ervan. Binnen de negen maanden na ontvangst van de verslagen publiceert de Commissie een verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijnen in de Gemeenschap²¹⁸⁷.

2.6. Richtlijnen van de Europese Gemeenschap ten aanzien van nutriënten waarvan de lozingen ervan een invloed hebben op het mariene milieu

Alarmerende berichten over nutriëntenverontreiniging van de Noordzee (de exceptionele algenbloei in mei en juni 1988) en de grote verschillen in de zuiveringscapaciteit van het huishoudelijk afvalwater in de lidstaten van de Europese Gemeenschap²¹⁸⁸, hebben de Raad ertoe aangezet de Commissie te verzoeken voorstellen in te dienen voor een betere behandeling van het gemeentelijk en industrieel afvalwater en een vermindering van de hoeveelheid meststoffen afkomstig van de landbouw. Voor de Raad moeten de maatregelen bijdragen tot de uitvoering van de conclusies van de Tweede Ministeriële Noordzeeconferentie van 1987²¹⁸⁹,

²¹⁸⁶ De aangewezen wateren worden geacht in overeenstemming te zijn indien monsters die in deze wateren over een periode van twaalf maanden op een zelfde bemonsteringspunt zijn genomen met de minimale aangegeven frequentie, uitwijzen dat zij voldoen aan de door de lidstaten vastgestelde waarden voor; - 100% van de monsters voor de parameters gehalogeneerde organische stoffen en metalen; - 95% van de monsters voor de parameters saliniteit en opgeloste zuurstof; - 75% van de monsters voor de andere in de bijlage vermelde parameters. Wanneer de monsternamenfrequentie lager ligt dan voorzien in de bijlage moeten alle monsters aan bovengenoemde waarden voldoen. Afwijkingen van de vastgestelde waarden worden niet in aanmerking genomen wanneer zij het gevolg zijn van een ramp.

²¹⁸⁷ Art. 14, Richtlijn, gewijzigd door Richtlijn 91/692/EEG, PB. L. nr. 377/48 (1991).

²¹⁸⁸ Als men bedenkt dat het huishoudelijk en industrieel afval dat in de riolen wordt geloosd in het Brussels wordt geschat op 1.000.000 i.e. dat ongezuiverd in de Zenne terechtkomt.

²¹⁸⁹ Resolutie 88/C209/02 van de Raad van 28 juni 1988 betreffende de bescherming van de Noordzee en van andere wateren in de Gemeenschap, PB. C. nr. 209/3 (1988).

waarin wordt gestreefd om de toevoer van fosfor en stikstof naar de Noordzee te verminderen met 50% tussen 1985 en 1995 (§ 11). Als best beschikbare technieken bij de vermindering van nutriënten in de lozingen van afvalwaterzuiveringsinstallaties stelde de Conferentie voor om: 1/ het rioolwater centraal op te vangen met de bedoeling het biologisch te zuiveren; 2/ voor de vermindering van fosfor een bijkomende (tertiaire) bewerking toe te passen; 3/ voor de verwijdering van stikstof nitrificatie en denitrificatie stadia toe te passen; en 4/ het stikstof- en fosforgehalte van het zuiveringsslib dat wordt gebruikt op landbouwgrond te beperken²¹⁹⁰. De Commissie werkte daarop een voorstel van richtlijn uit, dat door de Raad op 21 mei 1991 werd aangenomen.

In navolging op het vierde milieu-actieprogramma van de Gemeenschap en op verzoek van de Raad om de hoeveelheid meststoffen uit de landbouw te verminderen²¹⁹¹, heeft de Commissie in 1989 eveneens een voorstel van richtlijn ingediend om de nitratenverontreiniging afkomstig van diffuse bronnen te beheersen en te beperken²¹⁹². De Raad was van mening dat de maatregelen moeten bijdragen tot de bescherming van de Noordzee en de conclusies van de Tweede Noordzeeverklaring uitvoeren. Voor nutriënten afkomstig van de landbouw stelden de Ministers voor Leefmilieu in de Tweede Noordzeeverklaring (1987) voor om: 1/ meststoffen op te slaan waardoor ze pas op het land kunnen worden gebruikt als de planten de nutriënten in de meststoffen kunnen opnemen; 2/ teeltmethoden aan te wenden die optimaal het gebruik van nutriënten bevorderen; 3/ het gebruik van mengmest en kunstmest vermijden op ongeschikte tijdstippen; 4/ de veestapel beter te beheren door bv. het vaststellen van een minimum oppervlakte per dierlijke eenheid om overmatige afspoeling van nutriënten te vermijden; 5/ beschermingszones te scheppen voor wateren; en 6/ het onderzoek, de monitoring en de informatie over milieuvriendelijke teeltmethoden en de nutriëntentransporten in aquatische systemen te bevorderen²¹⁹³. Het door de Commissie herziene voorstel²¹⁹⁴ werd door de Raad aangenomen op 12 december 1991.

Het beperken van de toevoer van nutriënten in de Noordzee behoorde eveneens tot de prioritaire maatregelen die in aanmerking kwamen voor financiële steun in het kader van Norspa²¹⁹⁵. Op 21 mei 1992 zijn de financiële ondersteuningsprogramma's voor de mariene regio's van de Gemeenschap (Medspa, Norspa) opgevolgd door het LIFE- programma, met de bedoeling om één enkel instrument voor het milieu in te stellen en bij te dragen tot de

²¹⁹⁰ Bijlage E (a), Tweede Noordzeeverklaring.

²¹⁹¹ Resolutie 88/C209/02 van de Raad van 28 juni 1988 betreffende de bescherming van de Noordzee en van andere wateren in de Gemeenschap, P.B. C. nr. 209/3 (1988).

²¹⁹² Voorstel voor een richtlijn inzake de bescherming van zoetwater, kustwater en zeewater tegen verontreiniging door van diffuse bronnen afkomstige nitraten: Com(88) 708def, P.B. C. nr. 54/4 (1989).

²¹⁹³ Cf. Bijlage E (c), Tweede Noordzeeverklaring.

²¹⁹⁴ P.B. C. nr. 51/12 (1990).

²¹⁹⁵ Cf. Bijlage, Verordening (EEG) nr. 3908/91 van de Raad van 19 december 1991 met betrekking tot een communautaire actie voor de bescherming van het milieu in de kustgebieden en de kustwateren van de Ierse Zee, de Noordzee, het Kanaal, de Oostzee en het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Norspa), P.B. L. nr. 370/28 (1991).

ontwikkeling en de tenuitvoerlegging van het beleid en de wetgeving van de Gemeenschap op milieugebied²¹⁹⁶.

Ter ondersteuning van een milieuvriendelijke landbouw, werd medio 1992 door de Raad een verordening aangenomen waarin een communautaire steunregeling wordt uitgewerkt, mede gefinancierd door het Europees Oriëntatiefonds voor de Landbouw (EOGFL)²¹⁹⁷ en los van de financiële mogelijkheden via de Structuurfondsen voor de regio's. De Verordening gaat ervan uit dat de milieubescherming een component is van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en dat maatregelen gericht op de vermindering van de communautaire landbouwproductie het milieu ten goede komen. Er wordt voor de landbouwer in een communautaire steunregeling voorzien, die het de lidstaten moet toelaten om een aantal ingrijpende maatregelen te nemen die bijdragen tot het bereiken van specifieke communautaire milieudoelstellingen, waaronder de vermindering van de nutriëntentoevoer vanuit de landbouw. Die ingrijpende maatregelen zijn in hoofdzaak het uit productie nemen van landbouwgrond gedurende ten minste 20 jaar met het oog op milieubeschermingsdoelinden, het afbouwen van de rundveestapel of het schapenbestand en het heroriënteren van de landbouw naar een milieuvriendelijke beheerslandbouw in de plaats van intensieve productielandbouw. De landbouwer die deze verbintenis(sen) aangaat, kan rekenen op een jaarlijkse premie per hectare landbouwgrond die uit productie wordt genomen of voor het uit productie nemen van vee-eenheden. Er wordt ook in steun voorzien voor landbouwers die het gebruik van mest en/of gewasbeschermers aanzienlijk verminderen of die overschakelen naar een extensieve vorm van plantaardige productie (o.m. de biologische teelt). Deze verordening is ons inziens een krachtig instrument om het aandeel van de landbouw in nutriëntenbelasting van de Noordzee structureel te verminderen, indien ze correct en gepast wordt uitgevoerd.

2.6.1. Nutriëntenverontreiniging door huishoudens: de zuivering van afvalwater

Richtlijn 91/271/EEG inzake de zuivering van stedelijk afvalwater²¹⁹⁸, beoogt in globa: 1/ de secundaire behandeling (biologische behandeling) van afvalwater verplicht te maken; 2/ een betere zuivering van het afvalwater in kwetsbare gebieden; 3/ het lozen van industrieel afvalwater in de openbare riolen, alsook de lozing van afvalwater en de afvoer van slib van stedelijke waterzuiveringsinstallaties aan een vergunning te onderwerpen; 4/ het aanmoedigen van de recyclage van slib afkomstig van de afvalwaterzuivering en de geleidelijke beëindiging van de afvoer van het slib naar de oppervlaktewateren; en 5/ de lidstaten te verplichten nationale programma's op te stellen die aan de Commissie moeten worden voorgelegd. De Richtlijn heeft tot doel het milieu te beschermen tegen nadelige gevolgen van de lozingen van stedelijk afvalwater. Dit komt zowel het mariene milieu rechtstreeks (directe lozingen in zee) als onrechtstreeks (afvoer naar zee via de oppervlaktewateren) ten goede. Onder stedelijk

²¹⁹⁶ Verordening (EEG) Nr. 1973/92 van de Raad van 21 mei 1992 inzake de oprichting van een financieel instrument voor het milieu (LIFE), PB. L. nr. 206/1 (1992). Het LIFE-programma wordt in fasen uitgevoerd en voorziet voor de periode 1991-1995 in 400 miljoen ECU voor de tenuitvoerlegging ervan.

²¹⁹⁷ Verordening (EEG) Nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer, PB. L. nr. 215/85 (1992).

²¹⁹⁸ PB. L. nr. 135/40 (1991).

afvalwater wordt begrepen: huishoudelijk afvalwater²¹⁹⁹ of het mengsel van huishoudelijk en industrieel afvalwater²²⁰⁰ en/of afvloeiend hemelwater. De uiterste tijdlimiet voor de opvang en de zuivering van afvalwater is 31 december 2005.

2.6.1.1. Het opvangen van afvalwater

Als eerste verplichting moeten de lidstaten ervoor zorgen dat het stedelijk afvalwater van alle agglomeraties²²⁰¹ wordt **opgevangen in een opvangsysteem** (rioleringen en collectoren), meer in het bijzonder moet aan deze verplichting worden voldaan tegen 31 december 1998 voor lozingen in kwetsbare gebieden afkomstig van agglomeraties met meer dan 10.000 i.e.²²⁰²; tegen 31 december 2000 voor lozingen afkomstig van agglomeraties met meer dan 15.000 i.e.; en tegen 31 december 2005 voor lozingen afkomstig van agglomeraties met 2.000 tot 15.000 i.e.. Tenzij het aanleggen van een opvangsysteem uit milieu-oogpunt geen voordeel zal opleveren of buitensporig duur is, kan worden gebruik gemaakt van andere systemen die weliswaar dezelfde graad van milieubescherming moeten bieden (art. 3).

2.6.1.2. Het zuiveren van afvalwater

De Richtlijn maakt een onderscheid in het zuiveren van het afvalwater in stedelijke waterzuiveringsinstallaties naargelang het gezuiverd afvalwater wordt geloosd in gewone gebieden (secundaire behandeling), in kwetsbare gebieden (tertiaire behandeling) of in minder kwetsbare gebieden (primaire behandeling). In ieder geval moet de lozing van het stedelijk afvalwater afkomstig van de opvangsystemen voldoen aan een "*toereikende behandeling*", in de betekenis van een zuivering van het afvalwater zodat de lozing na de behandeling voldoet aan de relevante kwaliteitseisen en voorwaarden van zowel deze richtlijn, als de andere communautaire richtlijnen (art. 2 (9)). Deze toereikende behandeling moet uiterlijk tegen 31 december 2005 worden bereikt voor de lozingen van agglomeraties met minder dan 2.000 i.e. in zoetwater en estuaria²²⁰³ en voor de lozingen van agglomeraties met minder dan 10.000 i.e. in kustwateren (art. 7).

Bij de lozing in gewone gebieden moet het afvalwater na de opvang worden **gezuiverd** met

²¹⁹⁹ Afvalwater van woongebieden en diensten, dat overwegend afkomstig is van de menselijke stofwisseling en van huishoudelijke werkzaamheden (art. 2 (2)).

²²⁰⁰ Industrieel afvalwater is al het afvalwater dat wordt geloosd vanaf terreinen die voor de bedrijfsactiviteiten worden gebruikt en dat geen huishoudelijk afvalwater of afvloeiend hemelwater is (art. 2 (3)).

²²⁰¹ Een agglomeratie is volgens de Richtlijn een gebied waar de bevolking en/of de economische activiteiten voldoende geconcentreerd zijn om stedelijk afvalwater op te vangen en naar een waterzuiveringsinstallatie of een definitieve lozingsplaats af te voeren (art. 2 (4)).

²²⁰² Eén inwonersequivalent (i.e.) betekent de biologische afbreekbare organische belasting met een biochemisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen van 60 g zuurstof per dag (art. 2 (6)).

²²⁰³ Een estuaria is volgens de Richtlijn het overgangsgedebied tussen zoetwater en kustwater aan de monding van een rivier, waarvan de zeewaartse grens door de lidstaten wordt bepaald (art. 2 (12)).

een secundaire behandeling of een gelijkwaardig proces alvorens het wordt geloosd²²⁰⁴. Voor het bereiken van de verplichte secundaire behandeling²²⁰⁵ moeten de lidstaten aan de volgende tijdschema's voldoen: - tegen 31 december 2000 voor lozingen van agglomeraties met meer dan 15.000 i.e.; - tegen 31 december 2005 voor lozingen van agglomeraties met 10.000 tot 15.000 i.e en voor lozingen van agglomeraties met 2.000 tot 10.000 i.e in zoetwater en estuaria (art.4). In uitzonderlijke gevallen en enkel wegens technische redenen, kunnen de lidstaten de Commissie verzoeken om over meer tijd te beschikken. Het verzoek moet met redenen omkleed zijn en de technische problemen uiteenzetten, alsook vergezeld zijn van een tijdschema over het bereiken van de doelstelling van de Richtlijn. In dit geval kan de periode worden verlengd tot uiterlijk 31 december 2005 (art. 8 (1-4)).

Bij de lozing in de door de lidstaten aangewezen kwetsbare gebieden die onderhevig zijn aan eutrofiëring, moet de lozing van afvalwater van agglomeraties met meer dan 10.000 i.e. uiterlijk op 31 december 1998 een verdergaande behandeling krijgen dan de secundaire (de zgn. tertiaire behandeling), tenzij kan worden aangetoond dat het minimumpercentage van de vermindering van de totale vracht voor alle stedelijke waterzuiveringsinstallaties in dat gebied ten minste 75% bedraagt voor totaal fosfor en tenminste 75% voor totaal stikstof. De voorwaarden waaraan de tertiaire behandeling moet voldoen, worden opgenomen in Bijlage I²²⁰⁶ en komen overeen met de maatregelen vooropgesteld voor communale afvalwaterzuiveringsinstallaties in de Derde Noordzeeverklaring. In tegenstelling tot de Noordzeeverklaring is de tertiaire behandeling volgens de Richtlijn vereist voor afvalwaterzuiveringsinstallaties met een capaciteit van meer dan 10.000 i.e. in de plaats van meer dan 20.000 i.e.²²⁰⁷. De kwetsbare gebieden worden vóór 31 december 1993 door de lidstaten aangeduid en worden met tussenpozen van niet meer dan 4 jaar bijgewerkt. Nieuwe aangeduide kwetsbare gebieden moeten binnen de zeven jaar aan de eisen voor kwetsbare gebieden voldoen (art. 5). Kwetsba-

²²⁰⁴ Zie ook § 11, Derde Noordzeeverklaring (1990) waarin is overeengekomen dat als minimaal beschermingsniveau voor het stroomgebied van de Noordzee, het stedelijk en industrieel afvalwater (bv. 5.000 i.e. en meer) moet worden gezuiverd door afvalwaterzuiveringsinstallaties met een secundaire (biologische) of even doeltreffende zuivering, tenzij kan worden aangetoond dat primaire zuivering volstaat.

²²⁰⁵ De secundaire behandeling is een biologische behandeling met secundaire bezinking of een behandeling die toelaat de volgende eisen te bereiken: - Biochemisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen bij 20°C zonder nitrificatie: een concentratie van 25 mg/l O₂ en minimumpercentage van vermindering tussen de 70-90%; - chemisch zuurstofverbruik: 125 mg/l O₂ en minimumpercentage van vermindering van 75%; en de facultatieve eis van 35 mg/l totale hoeveelheid gesuspendeerde stoffen in suspensie en een minimumpercentage van 90% (art. 2 (8) en bijlage I, tabel 1), tenzij strengere eisen noodzakelijk zijn opdat de ontvangende wateren voldoen aan alle toepasselijke richtlijnen (bijlage I (B)(4)).

²²⁰⁶ Het effluent van de tertiaire behandeling moet aan volgende parameters voldoen. Eén of beide parameters worden toegepast afhankelijk van de lokale situatie. Ofwel wordt de concentratiewaarde ofwel wordt het verminderingspercentage toegepast: 1/ voor totaal fosfor: 1 mg/l P voor installaties van meer dan 100.000 i.e. en/of 2 mg/l P voor installaties van 10.000 tot 100.000 i.e. OF een minimumreductiepercentage van 80 % ten opzichte van de effluentvracht; 2/ voor totaal stikstof N (Kjeldahl-stikstof (organisch N + NH₃), nitraat en nitriet): 10 mg/l N voor installaties van meer dan 100.000 i.e. en/of 15 mg/l N voor installaties van 10.000 tot 100.000 i.e., met als alternatief een gemiddelde dagconcentratie van max. 20 mg/l onder bepaalde omstandigheden OF een 70 tot 80 % minimumreductie ten opzichte van de effluentvracht (Bijlage I, tabel 2, Richtlijn).

²²⁰⁷ Cf. § 12 (i) Derde Noordzeeverklaring (1990) waarin wordt gestreefd naar stikstofverminderingen in het effluent van minder dan 10-15mg/l en fosforverminderingen van 1-2 mg/l in bv. afvalwaterzuiveringsinstallaties van meer dan 20.000 i.e.

re gebieden zijn: 1/ natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, estuaria en kustwateren die eutroof zijn of in de nabije toekomst eutroof kunnen worden indien geen beschermende maatregelen worden getroffen; 2/ voor de winning van drinkwater bestemde oppervlaktewateren met een hogere nitraatconcentratie dan deze vastgesteld in Richtlijn 75/440/EEG (oppervlaktewater bestemd voor de productie van drinkwater); 3/ gebieden die een verdere behandeling vereisen om te voldoen aan de richtlijnen van de Raad (Bijlage II (A)).

Voor lozingen van afvalwater in door de lidstaten aangewezen minder kwetsbare gebieden of mariene gebieden of mariene watermassa's waarbij de lozing van afvalwater geen nadelige invloed heeft op het milieu vanwege de morfologische, hydrologische of specifieke hydraulische omstandigheden in dat gebied²²⁰⁸, volstaat een primaire behandeling²²⁰⁹ van het afvalwater, als uit studies blijkt dat de lozingen geen nadelige invloed hebben op het milieu. Over deze informatie uit de studies moet de Commissie in kennis worden gebracht. De minder kwetsbare gebieden worden vóór 31 december 1993 door de lidstaten aangeduid en met tussenpozen van niet meer dan 4 jaar bijgewerkt. De niet meer als minder kwetsbare aangeduide gebieden moeten binnen de zeven jaar voldoen aan de eisen voor gewone gebieden, respectievelijk kwetsbare gebieden. Als minder kwetsbare gebieden komen enkel kustwateren en estuaria in aanmerking, waarbij kan worden afgeweken van de verplichting tot secundaire behandeling (voor gewone gebieden). Het betreft de lozing van afvalwater van agglomeraties van 10.000 tot 150.000 i.e. in kustwateren en de lozing van afvalwater van agglomeraties van 2.000 tot 10.000 i.e. in estuaria (art. 6). In uitzonderlijke gevallen, indien kan worden aangetoond dat een verdere behandeling van het afvalwater dat in de kustwateren wordt geloosd geen voordeel voor het milieu oplevert, mag afvalwater van agglomeraties met meer dan 150.000 i.e. na een primaire behandeling in de kustwateren worden geloosd (art. 8 (5)).

2.6.1.3. Lozingsvergunningen

- Industrieel afvalwater dat wordt geloosd in de opvangsystemen en de stedelijke waterzuiveringsinstallaties, moet uiterlijk op 31 december 1993 worden onderworpen aan voorafgaande bijzondere vergunningen en/of vastgestelde voorschriften vanwege de bevoegde overheid. De vergunningen en/of voorschriften moeten voldoen aan de eisen opgenomen in Bijlage II (C)²²¹⁰. De voorschriften en vergunningen worden met geregelde tussenpozen opnieuw bezien

²²⁰⁸ Open baaien, estuaria en andere kustwateren met een goede wateruitwisseling, die niet gevoelig zijn voor eutrofiëring of zuurstofgebrek of die geen gevaar lopen door de lozing van stedelijk afvalwater eutroof te worden of zuurstofgebrek te vertonen (Bijlage II (B), Richtlijn).

²²⁰⁹ Een primaire behandeling is de behandeling van stedelijk afvalwater door middel van een fysisch en/of chemisch proces van bezinking van gesuspendeerde stoffen, of andere processen waarbij het biologisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen van het inkomende water voor de lozing met ten minste 20% wordt verminderd en de totale hoeveelheid gesuspendeerde stoffen in het inkomende afvalwater met ten minste 50 % wordt verminderd.

²²¹⁰ Het industrieel afvalwater dat in opvangsystemen en stedelijke waterzuiveringsinstallaties terechtkomt, moet zodanig worden voorbehandeld om: 1/ de gezondheid van het personeel van de installaties te beschermen; 2/ geen beschadiging te veroorzaken aan de opvangsystemen, de installatie en bijhorende apparatuur; 3/ geen hinder te veroorzaken aan de werking van de installatie noch de zuivering van het slib; 4/ ervoor te zorgen dat het effluent geen nadelig effect heeft op de omgeving en dat de ontvangende wateren voldoen aan andere Europese

en zo nodig aangepast (art. 10).

- Het industrieel biologisch afbreekbaar afvalwater van bedrijven opgenomen in de bijlage van de Richtlijn²²¹¹ dat niet wordt geloosd in stedelijke waterzuiveringsinstallaties (rechtstreekse lozingen), moet worden gezuiverd indien het lozingen betreft van ten minste 4.000 i.e. Uiterlijk vóór 31 december 2000 moeten die lozingen voldoen aan de voorschriften en/of bijzondere vergunningen door de lidstaten vastgesteld, waarvan de lozingseisen tegen uiterlijk op 31 december 1993 door de lidstaten zijn vastgesteld (art. 13).

- De lozing van afvalwater van stedelijke waterzuiveringsinstallaties is aan een voorafgaande vergunning en/of voorschriften onderworpen. Deze vergunningen/voorschriften worden geregeld herzien. Het gezuiverd afvalwater dient indien mogelijk te worden hergebruikt, via afvoertrajecten met minimale nadelige gevolgen voor het milieu (art. 12).

- De afvoer van slib van stedelijke waterzuiveringsinstallaties is uiterlijk op 31 december 1998 aan een vergunning, algemene voorschriften of registratie onderworpen. Het slib wordt indien mogelijk hergebruikt, via afvoertrajecten met minimale nadelige gevolgen voor het milieu. Het afvoeren van slib naar oppervlaktewateren wordt vóór 31 december 1998 beëindigd (art. 14).

2.6.1.4. Waterzuiveringsprogramma's

De lidstaten moeten vóór 31 december 1991 een programma opstellen voor de tenuitvoerlegging van de Richtlijn en moeten de Commissie daarover uiterlijk op 30 juni 1994 informeren. Tweejaarlijks wordt vóór 30 juni zonodig een bijgewerkte versie aan de Commissie bezorgd. De Commissie op haar beurt zal om de twee jaar deze informatie inventariseren en beoordelen en daarover verslag uitbrengen (art. 17).

2.6.1.5. Het overleg bij grensoverschrijdende nutriëntenverontreiniging

Indien de wateren onder de jurisdictie van een lidstaat nadelige gevolgen ondervinden door lozingen van stedelijk afvalwater uit een andere lidstaat, kan de benadeelde lidstaat de andere lidstaat en de Commissie van de feiten in kennis stellen. Beide lidstaten organiseren het nodige overleg, al dan niet met de Commissie, om na te gaan over welke lozingen het gaat en welke maatregelen aan de bron moeten worden genomen om de getroffen wateren te beschermen. De Richtlijn wordt in acht genomen, als waarborg bij de te nemen beschermingsmaatregelen voor de getroffen wateren (art. 9).

2.6.2. Nitratenverontreiniging afkomstig van de landbouw

richtlijnen; 5/ ervoor te zorgen dat slib op een milieuveilige wijze in andere compartimenten kan worden geloosd (Bijlage I (C), Richtlijn).

²²¹¹ Het betreft: 1/ de zuivelindustrie; 2/ vervaardiging van producten op basis van groenten en fruit; 3/ bereiding en botteling van frisdranken; 4/ verwerking van aardappelen; 5/ de vleesindustrie; 6/ brouwerijen; 7/ bereiding van alcohol en dranken; 8/ vervaardiging van diervoeder uit plantaardige producten; 9/ vervaardiging van gelatine en lijn op basis van huiden en beenderen; 10/ mouterijen; en 11/ visverwerkingsindustrie (Bijlage III, Richtlijn).

Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen²²¹² beoogt de door nitraten veroorzaakte waterverontreiniging afkomstig van de landbouw te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen²²¹³. Daartoe worden maatregelen vooropgesteld met betrekking tot de opslag en het in/op de bodem brengen van alle stikstofverbindingen, alsook maatregelen met betrekking tot bepaalde beheerspraktijken. Het gaat in hoofdzaak over stikstof bevattende meststoffen en specifieke grenswaarden voor het opbrengen van dierlijk mest. Wegens de grote verschillen in de onderscheiden lidstaten omtrent de dringendheid van optreden tegen de nitratenverontreiniging, legt de Richtlijn geen verplichtende uniforme emissievoorwaarden vast, hetgeen uiteraard moeilijk is voor diffuse bronnen. De Richtlijn beoogt vooral een beter inzicht te krijgen in de nitratenproblematiek van de lidstaten en duidt de landbouweersmethoden aan die door de lidstaten zelf moeten worden geconcretiseerd. De Richtlijn somt een reeks te nemen maatregelen op die kunnen aanleiding geven tot de beste milieuvriendelijke praktijken, zonder dat dit expliciet wordt vermeld. Een aantal landen met een intensieve veestapel op relatief kleine percelen landbouwgrond en een gevoelige hydrogeologie, waar de nitratenproblematiek van de landbouw bijzonder urgent is (bv. België, Nederland), zullen verdergaande maatregelen moeten nemen dan de landen waar dit probleem zich minder stelt (bv. Griekenland, Portugal, Spanje). Zij zullen bijgevolg meer kwetsbare zones moeten aanduiden. Voor de niet-kwetsbare zones worden de codes voor goede landbouwpraktijken gebruikt.

2.6.2.1. Het aanduiden van kwetsbare zones door de lidstaten

De lidstaten wijzen vóór 19 december 1993 de kwetsbare zones aan, met name alle hen bekende stukken land die afwateren in de door nitratenverontreiniging beïnvloedde wateren en brengen de Commissie daarvan op de hoogte binnen de zes maanden van de aanwijzing. De lidstaten zijn niet verplicht specifieke kwetsbare zones aan te duiden, op voorwaarde dat ze de in de Richtlijn voorziene actieprogramma's opstellen die voor het gehele grondgebied van toepassing zijn. In dat geval wordt het gehele grondgebied aangeduid als kwetsbare zone. Zijn de actieprogramma's niet toepasselijk op het gehele grondgebied, dan moeten de lidstaten die wateren aanduiden die door agrarische nitratenverontreiniging worden beïnvloed en de wateren die in de toekomst zouden kunnen worden beïnvloed. Het betreft: 1/ zoetoppervlaktewater, in het bijzonder indien het wordt gebruikt of is bestemd voor de winning van drinkwater en een hogere nitraatconcentratie bevat dan deze toegelaten in de Drinkwaterrichtlijn²²¹⁴ of zou kunnen bevatten indien geen beschermende maatregelen worden genomen; 2/ of grondwater waarvan het nitraatgehalte meer dan 50 mg/l bedraagt of kan bedragen indien geen beschermende maatregelen worden genomen; 3/ natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, estuaria, kustwateren en zeewater die eutroof blijken te zijn of in de toekomst eutroof kunnen worden indien geen beschermende maatregelen worden genomen. De lijst van kwetsbare zones wordt door de lidstaten ten minste om de vier jaar herzien of aangevuld,

²²¹² Pb L. nr. 375/1 (1991).

²²¹³ Nitraten uit agrarische bronnen zijn de voornaamste oorzaak van de van diffuse bronnen afkomstige verontreiniging van het water in de Gemeenschap.

²²¹⁴ Cf. Richtlijn 75/440/EEG betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de produktie van drinkwater in de lidstaten, PB. L. nr. 194 (1975), gewijzigd door Richtlijn 79/869/EEG, PB. L. nr. 271 (1979).

indien dit nodig blijkt wegens veranderingen of onvoorziene factoren en de Commissie wordt daarvan binnen de zes maanden in kennis gesteld (art. 3 en Bijlage I (A)).

Met het oog op de aanduiding van de kwetsbare zones en de herzieningen ervan, dienen de lidstaten vóór 19 december 1993 de nitraatconcentratie in zoet water gedurende één jaar te hebben gecontroleerd. De controle moet op twee niveaus plaatsgrijpen, met name in het oppervlaktewater en in de grondwaterlagen. In de oppervlaktewateren moet de controle minimum maandelijks plaatsgrijpen in de oppervlaktewaterstations vastgesteld in de Drinkwaterrichtlijn of in andere representatieve meetstations. In de grondwaterlagen zal de controle plaatsgrijpen in representatieve meetstations, rekening houdende met de vereiste kwaliteit voor water dat is bestemd voor menselijke consumptie²²¹⁵. Als referentiemeetmethode voor stikstofverbindingen in kunstmest worden de door de Commissie vastgelegde bemonsterings- en analysemethoden voor meststoffen gebruikt²²¹⁶. De referentiemeetmethoden voor de nitraatconcentratie in zoetwater, kustwater en zeewater is neergelegd in de beschikkingen van de Raad²²¹⁷. De lidstaten moeten voornoemd controleprogramma minstens om de vier jaar herhalen, tenzij in de meetstations waar de nitraatconcentratie minder dan 25 mg/l bedroeg en sindsdien niet meer is gestegen. In dit geval volstaat een controle om de acht jaar. In ieder geval moet om de vier jaar de eutrofiëringstoestand van het oppervlaktewater, de estuaria en van het zeewater worden nagegaan (art. 6 en Bijlage IV).

In het geval de door een lidstaat vastgestelde wateren worden beïnvloed door nitratenverontreiniging van direct of indirect daarin afwaterende wateren van een andere lidstaat, kan de getroffen lidstaat de andere lidstaat en de Commissie van de feiten in kennis stellen. De betrokken lidstaten kunnen, eventueel samen met de Commissie, het nodige overleg organiseren om de bronnen te identificeren en maatregelen in overweging te nemen die moeten worden genomen om de beïnvloede wateren te beschermen (art. 3 (3)).

2.6.2.2. Code van goede landbouwpraktijken voor alle wateren

Om alle wateren te beschermen tegen nitratenverontreiniging moeten de lidstaten vóór 19 december 1993 een code of codes van goede landbouwpraktijken opstellen die door de landbouwers op vrijwillige basis in acht worden genomen en indien nodig ondersteund door een programma ter opleiding en voorlichting van de boeren ter bevordering van de code(s). In de code zal de lidstaat bepalingen opnemen omtrent de in de bijlage vermelde punten, voor zover ze relevant zijn voor de regio (art. 4 en Bijlage II (A)). De bijlage geeft hier enkel de grote lijnen aan die de lidstaten zelf invullen. Zo zal iedere lidstaat de periodes bepalen die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van meststof, de voorwaarden voor het op

²²¹⁵ In casu Richtlijn 80/778/EEG betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, PB. L. nr. 229 (1980).

²²¹⁶ Richtlijn 77/535/EEG van de Commissie van 22 juni 1977 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de bemonsterings- en analysemethoden voor meststoffen, PB. L. nr. 213 (1977), gewijzigd door Richtlijn 89/519/EEG, PB. L. nr. 265 (1989).

²²¹⁷ Beschikking 77/795/EEG van de Raad van 12 december 1977 tot instelling van een gemeenschappelijke procedure voor de uitwisseling van informatie over de kwaliteit van zoet oppervlaktewater in de Gemeenschap, Pb L. nr. 334 (1977), gewijzigd door Beschikking 86/574/EEG, PB. L. nr. 335 (1986).

of in de bodem brengen van een meststof in de nabijheid van waterlopen, op steile hellingen, op een drassige of bevroren bodem, de capaciteit en de bouw van opslagtanks voor dierlijke mest en de bemestingsmethoden. Verder kunnen de lidstaten in hun codes landbeheersmethoden en een minimum aan vegetatie vastleggen, het opstellen van bemestingsplannen en het bijhouden van een meststoffenboekhouding voor landbouwbedrijven verplichten.

2.6.2.3. Actieprogramma's voor kwetsbare zones

De kernverplichting van de Richtlijn ligt vervat in artikel 5. De lidstaten zijn gehouden om ten laatste vóór 31 december 1995²²¹⁸ actieprogramma's op te stellen voor de aangeduide kwetsbare zones, rekening houdende met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens betreffende de bijdrage van stikstof uit agrarische en uit andere bronnen enerzijds en de milieuomstandigheden in de desbetreffende gebieden anderzijds. De actieprogramma's moeten binnen de vier jaar na de opstelling worden uitgevoerd en bestaan uit de verplichte maatregelen van Bijlage III en het verplicht maken van de maatregelen opgenomen in de code(s) van goede landbouwpraktijken, voor zover de codes nog niet zijn vervangen door maatregelen van Bijlage III. Bijlage III bevat een reeks maatregelen waarvoor door de lidstaten voorschriften moeten worden uitgewerkt, zoals: 1/ de periodes waarin het bemesten met bepaalde soorten meststoffen verboden is; 2/ de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest; en 3/ beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen overeenkomstig de goede landbouwpraktijken (bodemgesteldheid, grondsoort, hellingsgraad, klimaatomstandigheden, vruchtwisselingssystemen, ...), gebaseerd op een balans tussen enerzijds de te verwachten stikstofbehoefte van de gewassen en anderzijds de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting. Deze maatregelen moeten waarborgen dat de jaarlijkse hoeveelheid dierlijke mest in of op de bodem, voor elk landbouw- of veehouderbedrijf 170 kg nitraten/hectare niet overschrijdt. Van deze hoeveelheidsnorm mogen de lidstaten afwijken. Tijdens het eerste actieprogramma is maximaal 210 kg nitraten bevattende hoeveelheid dierlijke mest toegestaan, waarna andere hoeveelheden door de lidstaten kunnen worden vastgesteld mits motivatie op basis van objectieve criteria en mededeling aan de Commissie²²¹⁹. De lidstaten moeten hun actieprogramma's ten minste éénmaal om de vier jaar evalueren en passende controlemaatregelen nemen om de doeltreffendheid van de actieprogramma's te beoordelen. Eénzelfde actieprogramma kan van toepassing zijn op alle kwetsbare zones van een lidstaat of de lidstaat kan ook verschillende actieprogramma's vaststellen voor verschillende kwetsbare zones of delen daarvan.

2.6.2.4. Verslag aan de Commissie

De lidstaten moeten vóór 19 december 1995 en daarna om vier jaar bij de Commissie een verslag indienen met de informatie opgenomen in Bijlage V van de Richtlijn. In het verslag moeten de lidstaten een uiteenzetting geven van het gevoerde preventieve beleid met betrek-

²²¹⁸ Het tijdstip voor het opstellen van een actieprogramma is gekoppeld aan het tijdstip wanneer een kwetsbare zone werd aangeduid. Tussen beide tijdstippen mag niet meer dan twee jaar liggen.

²²¹⁹ In het eerste voorstel van de Commissie was in navolging op de Tweede Ministeriële Noordzeeconferentie (Bijlage E (c)(iii): minimum oppervlakte per dierlijke eenheid) in Bijlage II het maximum aantal mest producerende dieren per hectare voor mestopbrenging beschikbare grond in kwetsbare zones opgenomen. In het voorstel was 1 hectare grond beschikbaar voor mest van bv. twee koeien of vijf zeugen met biggen.

king tot de codes van goede landbouwpraktijken, een kaart met aanduiding van de door verontreiniging beïnvloedde wateren en de gebruikte criteria voor de vaststelling ervan, een overzicht van de actieprogramma's ten aanzien de kwetsbare zones en alle daartoe genomen maatregelen en een overzicht van de uitgevoerde controleprogramma's (art. 10). De Commissie zal die verslagen samenvatten en binnen de zes maand na ontvangst publiceren om te worden toegezonden aan de Raad en aan het Parlement (art. 11).

3. De tenuitvoerlegging door België van de internationale afspraken/verplichtingen

3.1. De prioritaire stoffen uit de Derde Noordzeeverklaring (1990)

In de Derde Noordzeeverklaring van 1990 werden 36 prioritaire stoffen geselecteerd die worden beschouwd als stoffen die het meest bijdragen tot de vervuiling van de Noordzee. Het betreft kwik, cadmium, koper, zink, lood, arseen, chroom, nikkel, drins, HCH, DDT, pentachloorfenol, hexachloorbenzeen, hexachloorbutadien, tetrachloorkoolstof, chloroform, trifluarin, endosulfan, simazine, atrazine, tributyltinverbindingen, trifenyltinverbindingen, azinfos-ethyl, azinfos-methyl, fenitrothion, fenthion, malathion, parathion, prathion-methyl, dichloorvos, trichloorethyleen, tetrachloorethyleen, trichloorbenzeen, 1,2-diochloorethaan, trichloorethaan en dioxinen (Bijlage 1A). Een aanzienlijke vermindering (van 50% of meer) moet tussen 1985 en 1995 worden nagestreefd in: 1/ de toevoer via rivieren en estuaria voor elk van deze 36 stoffen; en 2/ de atmosferische emissies van 17 stoffen uit deze lijst²²²⁰ in 1995, of uiterlijk in 1999. Voor stoffen die een grote bedreiging vormen voor het mariene milieu, en ten minste voor dioxinen, kwik, cadmium en lood, zal tussen 1985 en 1995 een vermindering worden nagestreefd in de totale toevoer (via alle routes) van 70% of meer. De reducties zijn afhankelijk gesteld van de mogelijke toepassing van de "*beste beschikbare technieken*", met inbegrip van het gebruik van strenge emissienormen, of andere weinig afvalproducerende technologieën (§§ 1-3, Derde Noordzeeverklaring). Met het kwantificeren van de 50% reducties deed zich in België een probleem voor, aangezien voor een groot aantal stoffen geen referentiegegevens uit 1985 beschikbaar waren over de totale hoeveelheid van die stoffen die het aquatisch milieu van de Noordzee bereiken. Om dit probleem op te vangen, vertrekt België van "*de totale primaire emissies naar de lucht en het water en niet op de concrete vrachten naar de Noordzee via de lucht en de rivieren*"²²²¹. Deze benadering houdt geen rekening met de verblijftijd en de omzetting van stoffen in de bodem, de sedimenten van rivieren, de lucht en het water. Er wordt echter uitgegaan van de premisse dat de waargenomen reducties in de emissiegegevens een minstens gelijkwaardige reductie in de vrachten naar de Noordzee tot gevolg hebben. Gegevens over de reducties bij pesticiden werden verkregen op basis van de verkoop en het gebruik.

Het Belgische stoffendossier (MNZ, Stofstromen naar de Noordzee. De Belgische emissies van gevaarlijke stoffen naar de lucht en naar het water in de periode 1985-1995, Brussel, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu (BMM), juni 1995) geeft een stand van zaken weer omtrent de opvolging door België van de voornoemde 50% reducties in 1995. Het dossier werd onder impuls van de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee (BMM), via de Technische Commissie Noordzee (MNZ), samengesteld met medewerking van o.m. de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) (voor koper, zink, lood, tetrachloorkoolstof en dioxinen), de Administratie van Natuurlijke Rijkdommen en Leefmilieu van het Ministerie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (ANRL) (voor arseen,

²²²⁰ Het betreft kwik, cadmium, koper, zink, lood, arseen, chroom, nikkel, HCH, pentachloorfenol, hexachloorbenzeen, tetrachloorkoolstof, trichloorethyleen, tetrachloorethyleen, trichloorbenzeen, trichloorethaan en dioxinen.

²²²¹ Technische Commissie Noordzee (MNZ), Stofstromen naar de Noordzee. De Belgische emissies van gevaarlijke stoffen naar de lucht en naar het water in de periode 1985-1995, Brussel, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu (BMM), juni 1995, inleiding.

hexachloorbenzeen, hexachloorbutadieen en chloroform), de Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement van het Waalse Gewest (DGRNE) (voor chroom en nikkel) en het Ministerie van Middenstand en Landbouw (MML). Dit laatste Ministerie is samen met BMM verantwoordelijk geweest voor het opvolgen van de reducties bij de pesticiden (HCH, pentachloorfenol, trifluarin, endosulfan, simazine, atrazine, trifenyltinverbindingen, azinfos-methyl, fenitrothion, fenthion, malathion, parathion en dichloorvos). BMM tenslotte was verantwoordelijk voor het opvolgen van de reducties in kwik, cadmium, tributyltinverbindingen en de gechloreerde solventen: trichloorethyleen, tetrachloorethyleen, trichloorbenzeen, 1,2-dichloorethaan en trichloorethaan). Van de 36 stoffen worden 4 stoffen in België niet geproduceerd of gebruikt, m.n. drins, DDT, azinfos-ethyl en paration-methyl. Het stoffendossier is gebruikt als evaluatie van de Belgische bijdrage in het internationale Vooruitgangsrapport (NSCPR 1995) over de bereikte reducties door alle Noordzeelanden.

Het Belgische stoffendossier is één van de belangrijkste realisaties van MNZ²²²², dat gezien de betrokkenheid van de verschillende bevoegde partijen (BMM, Gewesten en Ministerie van Landbouw) wegens de federale staatsstructuur, een aanzet kan bieden om op de ingeslagen weg verder samen te werken om de data te verfijnen en de te bereiken reducties verder na te streven. Elk dossier over de prioritaire stoffen bevat een bevattelijke opsomming van de verschillende verontreinigingsbronnen, waarvan de gegevens over de rechtstreekse emissies naar de lucht en het water toe door de belangrijke bronnen worden opgesplitst per Gewest, uitgezonderd voor pesticiden. De emissiegegevens zijn bij diverse stoffen (bv. kwik, cadmium en arseen) niet volledig voor bepaalde bronnen en zijn overwegend schattingen (andere bronnen ontbreken bij bepaalde stoffen, zoals de scheikundige industrie en de textielindustrie). Vermelde bronnen waarvoor geen gegevens zijn, trekken de emissiereducties naar beneden aangezien wordt uitgegaan van een 0% reductie in deze gevallen. Los van de schattingen over de bereikte reducties is het stoffendossier van groter belang om de knelpunten te identificeren, m.n. die bronnen waarvoor geen schattingen zijn, of die bronnen waarvoor geen reducties zijn bereikt of zelfs stijgingen in de emissies, en waarbij in de toekomst meer reductie-inspanningen zullen moeten worden geleverd. Belangrijker dan de reductiegegevens per vervuiliingsbron, is het aandeel van de bron in de vervuiliingslast.

Voor dioxinen, kwik, cadmium en lood is de streefreductie 70% van de emissies naar het water en de lucht tussen 1985 en 1995 (in principe vuilvrachten). De Belgische reductiepercentages voor **dioxines** worden geschat op 24% naar de lucht en 39% naar het water; voor **kwik** op 40% naar de lucht en 12% naar het water; voor **cadmium** op 48% naar de lucht en 86% naar het water; en voor **lood** op 66% naar de lucht en 29% naar het water. Bij geen enkele van de vier stoffen worden de emissiereducties naar het water bereikt.

De huisvuilverbranding is met de gebouwenverwarming de belangrijkste bron voor **dioxine**-emissies naar de lucht. De ijzer- en staalindustrie is de belangrijkste dioxinevervuiler van het water. Hoewel de dioxinetoevoer naar het water afkomstig van de verbranding van industrieel afval met 775% is gestegen, betekent dit slechts ongeveer 1/80 van de emissies van de ijzer- en staalindustrie. Het lage reductiecijfer bij **kwik** naar het water kan volledig worden

²²²² Een andere belangrijke realisatie was het tot stand brengen van PARCOM- Aanbeveling 94/5, waarin voorstellen worden gedaan om de beste beschikbare technieken en in mindere mate de beste milieuveilige handelswijze te hanteren bij de natte processen in de textielveredelingsindustrie en waarvoor België als pilootland fungeerde.

toegeschreven aan een gebrek aan maatregelen ten aanzien van tandartsen (0% reducties, bij een bronbijdrage van ongeveer 80%) tijdens de in aanmerking genomen periode. Vanaf 1 januari 1997 moet volgens PARCOM- Aanbeveling 93/2 de tandartspraktijken worden uitgerust met kwikamalgaam-afscheiders. Bestaande chlooralkali-bedrijven moeten tegen 31 december 1996 voldoen aan PARCOM- Aanbeveling 90/3 over de reductie van atmosferische emissies door de betrokken bedrijven, m.n. 2 g Hg/ton Cl₂ capaciteit. VLAREM II hanteert deze norm reeds, verbiedt het vergunnen van de bouw van nieuwe installaties voor de productie van chloor volgens het kwikcelprocédé en verbiedt het kwikcelprocédé na 2010 (afd. 5.7.5, VLAREM II). De **cadmium**emissies zijn sterk gedaald, vooral in de non-ferro metaalindustrie en bij de fosfaatproductie, hoewel deze laatste de belangrijkste bron naar het water blijft. Cadmiumemissies naar de lucht toe zijn in stijgende lijn bij het transport. Het gebruik van cadmium als pigment, stabilisator en voor het cadmeren is verboden door Richtlijn 91/338/EEG. Deze richtlijn moest in België tenuitvoergelegd zijn tegen 31 december 1992, maar is pas begin 1996 uitgevoerd²²²³. De daling van de **lood**emissies naar de lucht is sterk gedaald bij het wegtransport, bij de non-ferro industrie en bij de steenkoolgestookte elektriciteitscentrales. Bij de industriële lozingen van lood naar het water zijn er geen cijfergegevens over de scheikundige nijverheid, de oppervlaktebehandeling van metalen en de werktuigbouwkunde.

Voor de overige prioritaire stoffen uit de Derde Noordzeeverklaring, bedragen de emissiestreefreducties 50% naar het water en de lucht tussen 1985-1995, met voor de lucht een verlenging tot uiterlijk 1999:

reductie stofemissies	naar lucht in 1995	naar water in 1995	totaal
koper	49%	17% (1)	33%
zink	18% (2)	32% (3)	26%
arseen	94%	59%	87%
chroom	8% (4)	72%	50%
nikkel	21% (5)	45%	30%
tetrachloorkoolstof	90%	86%	90% (6)
trichloorethyleen	43%	49%	43%
tetrachloorethyleen	65%	57%	65%
trichloorbenzeen	32% ?? (7)	- (8)	32% ??
1,2 dichloorethaan	51%	91 %	67%
trichloorethaan	100%	100%	100% (9)

²²²³ K.B. van 25 februari 1996 tot wijziging van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, B.S., 11 april 1996.

(1) het lage percentage naar het water toe is vooral te wijten aan de huishoudelijke toevoer (relatief aandeel van 54%), waaronder corrosie van de leidingen, het gebruik van cosmetica en reinigingsmiddelen. Voor de diffuse toevoer buiten de landbouw (28%), zijn geen reducties bereikt (corrosie koperen bouwmaterialen, slijtage autobanden, ...). Er zijn geen gegevens over de emissies van de werktuigbouwbedrijven, scheikundige nijverheid en textiel.

(2) behoudens aanzienlijke dalingen van de zinkemissies in de non-ferro industrie (58%) en in de steenkoolgestookte elektriciteitscentrales (86%), zijn de emissies bij alle andere bronnen gestegen (staal- en ijzerindustrie die met 223.646 kg/jaar in 1995 de hoogste bijdrage levert, het wegverkeer, de verbranding van huishoudelijk afval en de glasindustrie).

(3) de industriële emissies zijn onvolledig en waarschijnlijk onnauwkeurig.

(4) dit slechte resultaat is voornamelijk het gevolg van de stijging van de chromemissies in de ijzer- en staalindustrie en bij de verbranding van huishoudelijk afval. Een verbeterde ontstofting van de verbrandingsovens, in navolging op Richtlijn 89/429/EEG (huishoudelijke afvalstoffen) en Richtlijn 94/67/EEG (gevaarlijke afvalstoffen) kan voor een daling zorgen.

(5) de belangrijkste bron, nl. de verbranding van residuele (zware) stookolie is verantwoordelijk voor meer dan 60% van de emissies, is nauwelijks gedaald (18%).

(6) de enige producent van tetrachloorkoolstof in België heeft in 1992 zijn productie gestopt.

(7) de enige geïdentificeerde gebruiker van trichloorbenzeen in België is de toepassing als "drager" bij de kleuring van textiel, waarover geen nauwkeurige gegevens bestaan.

(8) er zijn geen geïdentificeerde lozingen naar het water bekend.

(9) trichloorethaan wordt quasi volledig uitgebannen door internationale maatregelen ter bescherming van de ozonlaag, waarvan het gebruik in Europa verboden is sedert 1996.

Voor de **pesticiden** zijn de reductiepercentages 1985-1995 (stijgingspercentages worden voorafgegaan door "+") gebaseerd op het gebruik, als volgt:

reducties in het gebruik*	door landbouw	buiten landbouw	totaal
lindaan	50% (1)	41%	50%
pentachloorfenol	-	100% (2)	100%
trifluarin	75%	-	75%
endosulfan (3)	40%	10%	40%
simazine	50%	50%	50%
atrazine	50% (4)	-	50%

trifenylytin	40%	-	40%
tributylytin	-	4% (5)	4%
azinfos-methyl	59%	-	59%
fentirothion	+ 109%	89%	40%
fenthion	50%	-	50%
malathion	71%	+ 230%	50%
parathion	55%	-	55%
dichloorvos	+ 538%	+ 65%	+ 78%

* de meeste reducties in het gebruik zijn het gevolg van spontane marktverschuivingen (trifluralin, endosulfan, trifenylytin, azinfos-methyl, fentirothion, fenthion, parathion), evenals de stijging van malathion.

(1) lindaan wordt hoofdzakelijk gebruikt in de bietenteelt ter bestrijding van bodeminsecten. De reductie is vooral het gevolg van de verbetering van de toepassingstechnieken in deze teelt.

(2) pentachloorfenol werd gebruikt als houtbehandelingsmiddel door particulieren en als beschermingsmiddel tegen houtboorders en schimmelrot bij industriële houtimpregnatie. De reductie is gerealiseerd door het stopzetten van alle erkenningen sedert 1990. Richtlijn 91/173/EEG laat het gebruik in bepaalde omstandigheden nog toe (houtimpregnatie, behandelen van zwaar textiel, in industriële processen en ter bestrijding van schimmel in historische gebouwen. De Richtlijn werd in de Belgische wetgeving omgezet door een K.B. van 25 maart 1996²²²⁴.

(3) endosulfan is erkend als bestrijdingsmiddel van kevers in de aardappel- en koolzaadteelt, ter bestrijding van insecten in de champignonteleel en de groenten-, fruit- en sierteelt. Buiten de landbouw wordt endosulfan gebruikt als houtbeschermingsmiddel voor huishoudelijk en beroepsmatig gebruik.

(4) ondanks de 50% reductie belooft het totaalgebruik in 1995 nog 142.000 kg actieve stof/jaar.

(5) deze geringe daling is het gevolg van het verbod op het gebruik van TBT in aangroeiwerende verven op scheepsrompen van minder dan 25 meter²²²⁵. TBT in antivuilverven voor andere scheepstypes is toegelaten bij gebrek aan vallabele alternatieven (zie *infra* de discussie daaromtrent binnen de IMO).

²²²⁴ K.B. van 25 maart 1996 tot beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, B.S., 11 april 1996.

²²²⁵ Richtlijn 89/677/EEG; K.B. van 5 november 1991, B.S., 19 december 1991.

3.2. Nutriënten

Ter uitvoering van § 10, Derde Noordzeeverklaring werd de Belgische kust aangewezen als probleemgebied voor eutrofiëring. Richtlijn 91/271/EEG betreffende de behandeling van stedelijk afvalwater is in Vlaanderen tenuitvoergelegd door VLAREM II (artt. 2.3.6.2. en 2.3.6.3.; Hoofdstuk 5.3.1. en bijlage 5.3.1.) en door het Waalse Gewest in een Besluit van 8 december 1994²²²⁶. De Nitratenrichtlijn 91/676/EEG is eveneens in Vlaanderen tenuitvoergelegd door VLAREM II (hoofdstuk 5.28). Van belang voor de nutriëntentoevoer uit de landbouw is vooral het Vlaams Mestdecreet van 23 januari 1991²²²⁷ en de uitvoeringsbesluiten van 20 december 1995²²²⁸. De nutriëntenproblematiek uit de landbouw is hoofdzakelijk een Vlaams probleem.

Een andere doelstelling uit de Derde Noordzeeverklaring (1990) betreft de reductie van nutriënten naar de Noordzee met 50% tussen de periode 1985-1995. Het bereiken van deze doelstelling is in grote mate afhankelijk van de aansluiting van de Belgische bevolking op de openbare riolering (gemiddeld 80% in 1995 volgens het stoffendossier), maar vooral van het gebruik van een tertiaire zuivering voor fosfor- en stikstofverwijdering, waarvan het gebruik pas vanaf 1995 geleidelijk aan wordt voorzien. In het Vlaamse Gewest moeten de industriële lozingen in oppervlaktewater tegen 31 december 1998 aan de normen van Richtlijn 91/217/EEG voor rioolzuiveringsinstallaties voldoen²²²⁹. De reductie in de toevoer van fosfor is in belangrijke mate het gevolg van de substitutie ervan in waspoederproducten, in navolging op een convenant tussen de federale overheid en de waspoederproducenten²²³⁰. Deze fosforeductie in de lozingen door de huishoudens wordt in het stoffendossier geschat op 31,14 % tussen 1989 en 1995. De reducties in de toevoer van stikstof naar water worden in België geschat op 19% en bij fosfor op 45%.

3.3. De stoffenbenadering

Door VLAREM II wordt uitvoering gegeven aan de Richtlijn 76/464/EEG en de dochterrichtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG, 86/280/EEG, 88/347/EEG en 90/145/EEG (afdelingen 4.2.2., 4.2.3., 4.2.4. en 4.2.5. en bijlage 2.3.1. inzake de basis de basiskwaliteitsnormen voor oppervlaktewater). De basismilieukwaliteitsnormen gelden voor alle oppervlaktewateren en de territoriale zee (art. 2.3.1.2., VLAREM II), maar niet voor chloriden en sulfaten in de oppervlaktewateren die door de getijden of die door

²²²⁶ B.W.R. van 8 december 1994 "portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires", B.S., 29 maart 1995; zie voor de aanduiding van kwetsbare zones: M.B. van 24 mei 1995 "désignant les zones sensibles en Région wallonne", B.S., 11 augustus 1995.

²²²⁷ Decreet van 23 januari 1991 tot bescherming van het leefmilieu tegen verontreiniging door meststoffen, B.S., 28 februari 1991.

²²²⁸ Zie voor de referenties, de wijzigingen en de bespreking van het Mestdecreet van 1991 en de 12 uitvoeringsbesluiten: VAN HOORICK, G., 'De nieuwe mestwetgeving in het Vlaamse Gewest', 5 TMR 126-152 (1996); zie ook DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., Milieuzakboekje '96, 236-253.

²²²⁹ Zie *supra* punt 2.6.1.2.

²²³⁰ Zie voor de convenant: MAES, F. en SOMERS, E., o.c., 45 (1989).

zeewaterinfiltratie worden beïnvloed. De basiskwaliteitsnormen worden aangevuld en verstrengd door o.m. bijzondere milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater bestemd voor zwemwater (zwemwater van alle badzones: art. 2.3.3.1. en bijlage 2.3.3., VLAREM II, in uitvoering van Richtlijn 76/160/EEG) en oppervlaktewater bestemd voor schelpdieren (art. 2.3.5.1. en bijlage 2.3.5, VLAREM II, in uitvoering van Richtlijn 79/923/EEG).

3.4. Industriële sectorenbenaderingen en de beste beschikbare technieken (BAT/BBT)

België hanteert reeds sedert begin jaren '80 de industriële sectorenbenadering voor lozingen in oppervlaktewater²²³¹. Deze ongeveer 50 K.B.'s zijn het merendeel ongewijzigd overgenomen in VLAREM II. De sectorale lozingsnormen voor 58 bedrijfssectoren of onderdelen daarvan zijn terug te vinden in bijlage 5.3.2. van VLAREM II.

De toepassing van de beste beschikbare technieken (BTT) in de door PARCOM genomen aanbevelingen is moeilijk controleerbaar. Deze PARCOM- beslissingen zijn slechts "aanbevelingen" en omvatten een reeks van potentieel te nemen maatregelen (in bepaalde gevallen een "shopping list") die op zich niet afdwingbaar zijn. Slechts indien deze BAT-aanbevelingen gepaard gaan met emissienormen uit eveneens PARCOM- "aanbevelingen", die op hun beurt worden overgenomen in de Belgische wetgeving en de lozingsvergunningen, is BAT in zekere mate afdwingbaar via de emissienormen. De emissiegrenswaarden die samengaan met BAT en wel worden beheerst door PARCOM- "besluiten" (bv. Besluiten 95/2 en 95/3 m.b.t. de papier- en pulpindustrie) moeten verplicht worden tenuitvoergelegd in de Belgische wetgeving.

De functionaliteit van de identificatie van BTT in PARCOM- aanbevelingen is vooral van belang bij het ontwikkelen van het milieubeleid en het uitvaardigen van nieuwe emissienormen of het verstrekken van milieuvergunningen bij lozingen door puntbronnen. Het EG- milieubeleid dat in het verleden was geïnspireerd op BATNEEC, zal in de toekomst geïnspireerd zijn op BAT/BTT, zoals het geval in Bijlage IV van het voorstel van EG-Richtlijn betreffende de ecologische waterkwaliteit²²³² en art. 2 (11) van het voorstel van IPPC-Richtlijn²²³³. Ook het Maas- en Scheldeverdrag (1994) benadrukken dat BBT zal worden toegepast onder "economisch aanvaardbare voorwaarden". Deze economisch aanvaardbare voorwaarden worden in de omschrijvingen van BTT op verschillende wijzen benadrukt en verwijzen doorgaans naar de mogelijkheid voor een bedrijf om BBT toe te passen zonder de economische leefbaarheid van een (goed beheerd) bedrijf in het gedrang te brengen. In VLAREM I wordt onder BBT bedoeld: "het meest geavanceerd ontwikkelingsstadium van activiteiten, processen en daarbij toegepaste werkwijzen, waarbij met name de praktische bruikbaarheid is aangetoond van bepaalde technieken als grondslag voor emissiegrenswaarden die emissies in het milieu als

²²³¹ In uitvoering van de Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van oppervlaktewater tegen verontreiniging, B.S., 1 mei 1971 en de daaropvolgende wijzigingen: zie referentie bij: DE PUE, E, LAVRYSEN, L en STRYCKERS, P., o.c., 198 (1996).

²²³² Zie art. 2 (6), Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de ecologische waterkwaliteit (94/C 222/06), P.B. C. 222/6 van 10 augustus 1994.

²²³³ Gemeenschappelijk standpunt van de Raad (Nr. 9/96) van 27 november 1995, P.B. C. nr. 87/8 van 25 maart 1996.

geheel moeten voorkomen of, indien dat niet haalbaar is, tot een minimum beperken, zonder vooruit te lopen op de keuze van de specifieke technologieën of technieken. Worden niet beschouwd als 'best beschikbare technieken', de technieken die overmatige hoge kosten met zich meebrengen. Dit wil zeggen, kosten die: a) onredelijk zijn in verhouding tot hun resultaat op het vlak van de bescherming van mens en milieu, of, b) die uit economisch standpunt overmatig zijn voor een goed beheerd bedrijf uit de bedrijfstak²²³⁴. Luidens art. 4.1.2.1., § 1. van VLAREM II, is de exploitant verplicht als normaal zorgvuldige persoon steeds de beste beschikbare technieken toe te passen ter bescherming van mens en milieu, en dit zowel bij de keuze van behandelingsmethodes, als bij de keuze van bronbeperkende maatregelen (aangepaste productietechnieken en -methoden, grondstoffenbeheersing en dergelijke meer). Deze verplichting geldt eveneens voor wijzigingen aan ingedeelde inrichtingen, alsook voor de activiteiten die op zichzelf niet vergunnings- of meldingsplichtig zijn. Luidens VLAREM II wordt de naleving van BBT geacht overeen te stemmen met de naleving van de voorwaarden in VLAREM II en/of de milieuvergunning (art. 4.1.2.1., § 2).

3.5. De beste/meest milieuveilige handelwijzen (BEP/MMH)

De beste milieuveilige handelwijzen (BEP) moeten bij diffuse bronnen, meer in het bijzonder gevaarlijke stoffen en nutriënten, toelaten de lozingen van deze stoffen te verminderen. Dit begrip wordt bv. omschreven in Aanhangsel I van het Verdrag van Parijs (1992) en in Bijlage III van het voorstel van EG-Richtlijn betreffende de ecologische waterkwaliteit, als beste milieupraktijken²²³⁵. In het Verdrag van Helsinki (1992) betreffende grensoverschrijdende rivieren, is er sprake van de meest milieuveilige handelwijzen (MMH)²²³⁶. Het Maas- en Scheldeverdrag (1994) benadrukt dat de MMH zal worden toegepast onder "*economisch aanvaardbare voorwaarden*" (art. 3 (c)).

De meest milieuveilige handelwijze wordt in België reeds gehanteerd in uitvoering van de Nitratenrichtlijn 91/676/EEG, waarin sprake is over "codes van goede landbouwpraktijken" en "actieprogramma's" bedoeld in art.5, die in feite een deelaspect zijn van de MMH. Maar ook de tenuitvoerlegging van Richtlijn 67/548/EEG²²³⁷ en de daaropvolgende wijzigingen en aanpassingen betreffende de indeling, verpakking en etikettering van gevaarlijke stoffen, leveren een bijdrage tot de MMH, alsmede de tenuitvoerlegging van Richtlijn 91/414/EEG en de daaropvolgende wijzigingen en aanpassingen betreffende het op de markt brengen van

²²³⁴ Art. 7.1.1.29°, zoals gewijzigd door het Besluit van 1 juni 1995 van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, B.S., 31 juli 1995; zie voorafgaand aan voornoemd besluit het Verslag aan de Vlaamse regering met de specifieke omschrijving van de deelcomponenten "techniek", "beschikbare" en "beste": B.S., 31 juli 1995, 20536-20537; zie voor een identieke omschrijving van de deelcomponenten: art. 2 (11), voorstel IPPC-Richtlijn: Gemeenschappelijk standpunt van de Raad (Nr.9/96) van 27 november 1995, P.B. C. 87/8 van 25 maart 1996.

²²³⁵ Zie art. 2 (5), Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de ecologische waterkwaliteit (94/C 222/06), P.B. C. 222/6 van 10 augustus 1994.

²²³⁶ Art. 3 (1) (f) en (g), Verdrag van Helsinki (1992): "(g) de nodige maatregelen en de meest veilige handelwijze worden ontwikkeld en toegepast voor het verminderen van de toevoer van nutriënten en gevaarlijke stoffen uit diffuse bronnen, met name waar de voornaamste bron de landbouw is".

²²³⁷ Richtlijn 67/548/EEG van 27 juni 1967, P.B. L. nr. 196 van 16 augustus 1967.

gewasbeschermingsmiddelen²²³⁸, het voeren van een Belgisch ecotaksbeleid²²³⁹, het instellen van Europese²²⁴⁰ en Belgische²²⁴¹ "*milieukeuren of ecolabels*", de productnormering in navolging op Richtlijn 76/769/EEG²²⁴², en de daaropvolgende wijzigingen en aanpassingen.

²²³⁸ Richtlijn 91/414/EEG van 26 juni 1991, P.B. L. nr. 230 van 19 augustus 1991; zie ook Richtlijn 93/67/EEG van de Commissie van 20 juli 1993 tot vaststelling van de beginselen die gelden bij de beoordeling van de risico's voor mens en milieu van stoffen die zijn aangegeven krachtens Richtlijn 67/548/EEG van de Raad, P.B. L. nr. 227 van 8 september 1993.

²²³⁹ Zie Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, B.S., 20 juli 1993, gewijzigd door de wet van 3 juni 1994, B.S., 16 juni 1994; de wet van 9 februari 1995, B.S., 3 maart 1995 en de wet van 4 april 1995, B.S., 23 mei 1995; zie voor de verdere uitvoeringswetgeving: DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., o.c., 345-349 (1996); zie bv. ook K.B. van 16 april 1996 tot vaststelling van de verzamel- en recyclagebijdrage van de batterijen in het kader van de milieutaksen, B.S., 10 mei 1996; M.B. van 2 mei 1996 betreffende de regeling van producten onderworpen aan milieutaks, B.S., 10 mei 1996.

²²⁴⁰ Verordening (EEG) nr. 880/92 van de Raad van 23 maart 1992, P.B. L. nr. 99 (1992); zie de uitvoeringsbeschikkingen bij: DE PUE, E. LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., o.c., 343-344 (1996).

²²⁴¹ Wet van 14 juli 1994 inzake de oprichting van een Comité voor het toekennen van de Europese milieukeur, B.S., 1 december 1994.

²²⁴² Richtlijn 76/769/EEG van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, P.B. L. nr. 262/201 van 27 september 1976.

IV. Verontreiniging veroorzaakt door de scheepvaart

1. Inleiding

In het internationaal recht worden voor staten drie vormen van rechtsbevoegdheid²²⁴³ onderscheiden, met name de bevoegdheid om normen en regelgeving uit te vaardigen met een algemene of beperkte toepassing ("jurisdiction to prescribe"); de rechtsmacht om deze normen en regelgeving te doen naleven door rechtbanken en hoven ("jurisdiction to adjudicate"); en de bevoegdheid om deze normen en regelgeving af te dwingen via politionele tussenkomst of door andere publieke sancties ("jurisdiction to enforce")²²⁴⁴. De bevoegdheid om wetgeving af te kondigen, laat een staat toe om verplichtingen op te leggen en rechten toe te kennen aan natuurlijke en rechtspersonen, terwijl de bevoegdheid om die wetgeving af te dwingen de staat rechtsmacht verstrekt om maatregelen te treffen om die wetgeving te doen naleven door middel van strafbepalingen en sancties. Algemeen is er sprake over het afkondigen van wetgeving en het afdwingen van die wetgeving²²⁴⁵.

De vlag of nationaliteit van het schip²²⁴⁶ is bepalend om vast te stellen welke staat rechtsbevoegdheid op het schip uitoefent, terwijl de plaats op zee waar het schip zich bevindt, bepalend is voor de afbakening van de territoriale of functionele rechtsbevoegdheid van de kuststaat. De bevoegdheid van de vlaggenstaat ten aanzien van schepen die zijn vlag voeren of bij hem zijn geregistreerd, is volledig, altijd en overal, maar niet noodzakelijk exclusief. Hoewel de bevoegdheden van de vlaggenstaat in beginsel exclusief zijn in de volle zee wegens het beginsel van de vrijheid van de volle zee, laten verdragen daarop in beperkte mate afwijkingen toe. In het internationaal zeerecht is de rechtsbevoegdheid van kuststaten verbonden aan de uitoefening van soevereiniteitsrechten en soevereine rechten over delen van de zee, zoals gecodificeerd in het Zeerechtverdrag van 1982. Bij de rechtsbevoegdheid van vlaggenstaten en kuststaten over koopvaardij schepen hebben we te maken met een zich variërende, al

²²⁴³ Rechtsbevoegdheid ("jurisdiction" sensu lato) wordt in verdragen (cf. Nederlandse vertaling van het Zeerechtverdrag, Trb. Nr. 55, 1984), Belgische wetgeving (cf. Belgische goedkeuringswet MARPOL-Verdrag, B.S., 24 mei 1984; cf. Belgische uitvoeringswet MARPOL-Verdrag, B.S., 27 juni 1995) en richtlijnen van de Europese Gemeenschap (cf. bv. art. 1, Havenstaatrichtlijn 95/21/EEG, P.B. L. 157 (1995)) in het nederlands ook vertaald als jurisdictie of rechtsmacht (sensu lato). Volgens van Daele wordt met jurisdictie de rechterlijke bevoegdheid bedoeld of het gebied waarover de rechtsmacht van een persoon of een lichaam zich uitstrekt. Jurisdictie is een synoniem voor rechtsmacht: VAN DAELE, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, Antwerpen, twaalfde uitgave, 1992, 1333; Cf. ook Fockema Andreae's Juridisch woordenboek, Alphen a/d Rijn, Tjeenk Willink, 1985, 254; Volgens het T.M.C. Asser Instituut is "jurisdictie" ook: "internationale bevoegdheid": Juridisch woordenboek privaatrecht, Amsterdam, Maarten Kluwer, 60 en 165; Rechtsbevoegdheid is volgens van Daele: "de bevoegdheid om rechten te hebben": ibid. 2476; Rechtsbevoegdheid is echter ook "pouvoir juridictionnel", terwijl "jurisdictionnel" slaat op "rechterlijk, tot rechtsmacht of het rechtsgebied behorend", maar ook "jurisdiction" (engels) of "jurisdiction" (frans) slaat op rechtsmacht of rechtsgebied: cf. LE DOCTE, Viertalig juridisch woordenboek, Antwerpen, MAKLU, 388-390; In het engels wordt met "jurisdiction" in feite "jurisdictie" sensu stricto en sensu lato bedoeld.

²²⁴⁴ Cf. Voorstel van resolutie over "The extraterritorial jurisdiction of States" (rapporteur M. BOS), 65/II Annuaire de l'Institut de Droit International 133 (1994).

²²⁴⁵ SMITH, B.D., o.c., 132-133.

²²⁴⁶ Zie artt. 6 en 19, Verdrag van Genève over de volle zee (1958); Belgische goedkeuringswet van 29 juli 1971, B.S., 2 februari 1972; art. 94, Zeerechtverdrag.

dan niet geheel of gedeeltelijke, concurrerende jurisdictie naargelang de plaats waar het schip zich bevindt²²⁴⁷. Gaande van de volledige jurisdictie van de vlaggenstaat over het schip in de volle zee gebaseerd op het beginsel van de vrijheid van de volle zee, verhoogt de concurrerende jurisdictie van de kuststaat naargelang het schip zich verder landwaarts naar het territorium van de kuststaat begeeft, om tenslotte in de haven van de kuststaat onder een volledige jurisdictie van de havenstaat te vallen²²⁴⁸.

Bij het uitoefenen van rechtsbevoegdheid ten aanzien van verontreiniging door de scheepvaart zijn er drie actoren, met name de vlaggenstaten, de kuststaten en de havenstaten. Deze drie actoren zijn ons verder uitgangspunt.

Luidens het Zeerechtverdrag van 1982 moeten staten ofwel rekening houden met ("*take account of*"), voldoen aan ("*conform to*") of uitvoering geven aan ("*give effect to*" of "*implement*") de "*algemeen aanvaarde internationale regels en normen*"²²⁴⁹ van toepassing op de scheepvaart²²⁵⁰. De Internationale Maritieme Organisatie (IMO), wordt zowel in het Zeerechtverdrag van 1982 als door de Europese Unie aanzien als de enige internationale organisatie die bevoegd is om internationale regelgeving uit te werken ter voorkoming en beperking van verontreiniging door de scheepvaart²²⁵¹. Naar de IMO wordt in het Zeerecht

²²⁴⁷ Cf. Permanent Hof van Internationale Justitie, Lotus Case (1927), *PCIJ Series A*, No.10, waarin het Hof de concurrerende jurisdictie over een schip erkent, naargelang de daden van of op het schip gevolgen hebben voor het territorium van een andere staat; Een goed voorbeeld van de concurrerende jurisdictie ligt vervat in artikel 228 van het Zeerechtverdrag, waarin zowel de strafrechtelijke vervolgingsmodaliteiten van de kuststaat, havenstaat en vlaggestaat in één artikel zijn opgenomen.

²²⁴⁸ Zie daarover uitgebreid in een historisch perspectief: O'CONNELL, D.P., *The International Law of the Sea*, Oxford, Clarendon Press, 1982 (Vol I) en 1984 (Vol II), 733-966.

²²⁴⁹ In het Zeerechtverdrag is er sprake van "applicable rules and standards", "internationally agreed rules, standards and recommended practices and procedures", "generally accepted international rules and standards", "generally accepted international regulations", "applicable international standards" of "generally accepted international regulations, procedures and practices"; zie voor de juridische betekenis: VIGNES, D., La valeur juridique de certaines règles, normes ou pratiques, mentionnées au T.N.C.O. comme "généralement acceptées", XXV *AFDI* 712-718 (1979); TIMAGENIS, G.J., *International Control of Marine Pollution*, New York, Oceana Publications, 1980, 603-605; VAN REENEN, W., Rules of Reference in the New Convention on the Law of the Sea, in Particular in Connection with Pollution of the Sea by Oil from Tankers, XXII *NYIL* 3-44 (1981); VALENZUELA, M., IMO: Public International Law and Regulation, in *The Law of the Sea and Ocean Industry: New Opportunities and Restraints*, JOHNSTON, D.M. en LETALIK, N.G. (Eds.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1984, 144-151.

²²⁵⁰ Cf. artikelen 21, 22, 39, 41, 42, 52, 53, 60, 80, 94, 210, 211, 216, 217, 218, 219, 220, 226, 228, 230, Zeerechtverdrag.

²²⁵¹ Door de Europese Unie, impliciet als verdragspartij bij het Zeerechtverdrag van 1982; door de Raad expliciet in vroegere richtlijnen en een resolutie: Richtlijn 79/116/EEG van de Raad van 21 december 1978 inzake de minimumeisen waaraan bepaalde tankers moeten voldoen bij het in- en uitvaren van de zeehavens van de Gemeenschap, *P.B.L.* 33/33 van 8 februari 1979, gewijzigd door Richtlijn 79/1034/EEG van de Raad van 6 december 1979, *P.B.L.* 315/16 van 11 december 1979; Resolutie van de Raad van 19 juni 1990 betreffende de voorkoming van ongelukken die zeeverontreiniging kunnen veroorzaken, *P.B. C* 206/1 van 18 augustus 1990. De Raad erkent in de Preambule van de Resolutie dat de IMO het centrale punt is voor de voorkoming en bestrijding van zeeverontreiniging op internationaal niveau en herinnert eraan dat de IMO specifieke normen en voorschriften heeft opgesteld ter voorkoming en bestrijding van zeeverontreiniging. De lidstaten worden opgeroepen om de strikte naleving van het

verdrag impliciet verwezen "*als de bevoegde internationale organisatie*" in de enkelvoudige betekenis, voor het uitwerken van internationale regels en normen ten aanzien van de scheepvaart²²⁵². In het strengste geval is de IMO- regelgeving de minimale regelgeving en kunnen staten verdergaande regelgeving via de nationale wetgeving treffen²²⁵³. In het andere uiterste is de IMO- regelgeving de maximale regelgeving en kunnen staten in beginsel geen strengere regelgeving aanvaarden²²⁵⁴. In het eerste geval is de aanvaarding van minder effectieve wetgeving een schending van de verdragsverplichting, in het tweede geval kan de aanvaarding van strengere unilaterale wetgeving aanleiding geven tot een schending van een internationale verplichting²²⁵⁵. De strengheid van de door de kuststaten uit te vaardigen wetgeving en het optreden bij niet-naleving kent beperkingen tot wat doorgaans wordt aanvaard op internationaal niveau binnen de Internationale Maritieme Organisatie en wordt toegelaten door het Zeerechtverdrag van 1982²²⁵⁶.

Zowel het omzetten (implementeren), als afdwingen van internationale verdragsbepalingen ter bescherming van het mariene milieu tegen verontreiniging door de scheepvaart, behoren algemeen tot de zwakste schakels in de uitoefening van rechtsbevoegdheid door staten²²⁵⁷, die

SOLAS- en MARPOL-Verdrag op hun schepen te verzekeren; door de Commissie in haar gemeenschappelijk beleidsrapport betreffende veilige zeeën ("A Common Policy on Safe Seas"): COM(93)66 final, para. 20, 21, 28, 30, 60, 61, ...

²²⁵² Cf. artt. 22, 41, 53, 60, 80, 211, 217, 218, 220, 223, Zeerechtverdrag: tekst in UN, The Law of the Sea. United Nations Convention on the Law of the Sea with Index and Final Act of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, UN, New York, 1983; niet-officiële nederlandse vertaling in: trb. Nr. 55 (1984).

²²⁵³ Dit is het geval met artikel 211 (2), Zeerechtverdrag waarbij vlaggestaten wetgeving moeten aanvaarden ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu door de scheepvaart. Deze wetgeving mag niet minder doeltreffend zijn dan de internationale regels en normen vastgesteld door de IMO.

²²⁵⁴ Dit is het geval met artikel 211 (5), Zeerechtverdrag, waardoor kuststaten ten aanzien van hun exclusieve economische zone, wetten en voorschriften kunnen aannemen ter voorkoming, beperking en bestrijding van verontreiniging door schepen, voor zover hierdoor een uitvoering wordt gegeven aan de door de IMO aanvaarde internationale regels en normen.

²²⁵⁵ Cf. TREVES, T., The Role of Universal International Organizations in Implementing the 1982 Law of the Sea Conventions, in Implementation of the Law of the Sea Convention Through International Institutions, SOONS, A.H.A. (Ed.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1990, 21-22.

²²⁵⁶ Zie Implications of UNCLOS, 1982 for the IMO. Study by the Secretariat of the IMO, LEG/MISC/1, 27 juli 1987; tekst herdrukt in NILOS, 3 International Organizations and the Law of the Sea, 341 (1987); SCHACHTER, O., Concepts and Realities in the New Law of the Sea, in The New Order of the Oceans, PONTECORVO, G. (Ed.), New York, Columbia Press, 1986, 48; MANN BORGESSE, E., The IMO and the UN Convention on the Law of the Sea, 7 Ocean Yearbook 8 (1988); zie ook MENSAH, T.A., The Shipping Perspective, in New Developments in Marine Science and Technology: Economic, Legal and Political Aspects of Change, ALEXANDER, L.M., ALLEN, S. en HANSON, L.C. (Eds.), Honolulu, The Law of the Sea Institute, 1989, 452, 455-456.

²²⁵⁷ Enerzijds wegens het dominante belang dat in de statenpraktijk nog wordt gehecht aan de vlaggenstaatdoctrine, hoewel dit belang door de nieuwe regelgeving meer en meer onder druk komt te staan. Anderzijds omdat we meestal te maken krijgen met een concurrerende bevoegdheid tussen de jurisdictie van de vlaggenstaat en de wal. In het meest complexe geval kan er sprake zijn van een concurrerende jurisdictie tussen twee kuststaten en de vlaggenstaat of een kuststaat, een havenstaat en een vlaggenstaat waarbij er sprake is van een tripartiete

doorgaans tot uiting komen bij spectaculaire scheepsongevallen op zee. Een aantal ongevallen in de Europese wateren hebben onder druk van het Europees Parlement bijgevolg ook de Europese Unie niet onberoerd gelaten, waardoor de Commissie begin 1993 met haar gemeenschappelijk beleid betreffende veilige zeeën ("A Common Policy on Safe Seas") is naar buiten getreden²²⁵⁸. In het beleidsplan worden twee universele knelpunten aangehaald, met name de zwakke tenuitvoerlegging en afdwinging van de bestaande internationale regels, terwijl wordt bevestigd dat de regelgeving voor de scheepvaart een internationale dimensie heeft die het Europese kader overschrijdt²²⁵⁹.

Van cruciaal belang bij een vervolging van elke verdragsovertreding door zowel de vlaggenstaat, havenstaat of kuststaat is het geleverde bewijsmateriaal. Aangezien de verdragsverplichtingen dermate technisch en gespecificeerd zijn, is het verzamelen van afdoende bewijsmateriaal veelal geen gemakkelijke aangelegenheid. Administraties van verschillende landen kunnen de bewijslast uiteenlopend beoordelen, en de administratie van de meeste vlaggenstaten is bijna niet in staat rechtstreeks aanvullend bewijsmateriaal vanwege het schip te verkrijgen indien het schip nooit in hun havens aanlegt. Zij moeten zich enerzijds baseren op het bewijsmateriaal geleverd door diegene die de verdragsschending heeft vastgesteld (kuststaten of havenautoriteiten) en anderzijds bijkomend bewijsmateriaal vragen aan derden in de vreemde havens (havenstaatsinspecteurs of private surveyors in opdracht van de vlaggenstaat) die op verzoek voor de vlaggenstaat optreden. Het uitwisselen van bewijsmateriaal en het wederzijds erkennen van de waarde van dat bewijsmateriaal is een eerste belangrijke stap bij een succesvolle vervolging van de lozingsovertreder.

Een volgende stap bestaat erin dat het bewijsmateriaal door de rechtbanken van de vlaggenstaat, de havenstaat en/of de kuststaat wordt erkend als afdoende om een sanctie uit te spreken ten aanzien van een overtreiding begaan in de mariene zone van een kuststaat. Bij het sanctioneren van de overtreidingen via straffen en boetes moet een beroep worden gedaan op administraties en rechtbanken die dikwijls een verschillende strafrechtelijke traditie hebben. De rechtbanken van de verschillende landen kunnen bijgevolg de bewijslast verschillend kwalificeren of niet aanvaarden²²⁶⁰. Voor een succesvolle bestrijding van lozingsovertredingen in de

wederzijds afdwingingsschema ("Mutual Enforcement Scheme"); cf. CHENG-PANG WANG, A Review of the Enforcement Regime for Vessel-Source Oil Pollution Control, 16 *ODIL* 308 en 310-311 (1986).

²²⁵⁸ In navolging op een aantal ongevallen in de Europese wateren, werd begin 1993 door de Europese Commissie het "Gemeenschappelijk beleid voor de veiligheid op zee" (*COM(93) 66 final* van 24 februari 1993, 76) voorgesteld en achteraf door het Parlement en de Raad goedgekeurd; Resolutie van de Raad van 8 juni 1993 over een gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee, waarbij ook de instelling van een Comité voor Veiligheid op Zee wordt goedgekeurd, *P.B. C.* 271/1 van 7 oktober 1993; zie voor het Parlement: *P.B. C.* 91/301 van 28 maart 1994.

²²⁵⁹ "A Common Policy on Safe Seas", *COM(93)66 final*, 24 February 1993, 17-22.

²²⁶⁰ Zie *MOU, Annual Report*, 1990, 20; De meeste Noordzeelanden hebben geen jurisdictionele bevoegdheid ten aanzien van schepen met de nationaliteit van een niet-Noordzeeland, dat een inbreuk heeft gepleegd op de wetgeving van een ander Noordzeeland. Ook administratieve boetes opgelegd door een Noordzeeland, kunnen niet worden afgedwongen door een ander Noordzeeland. Deze problemen maken niet het voorwerp uit van het Verdrag van Brussel van 27 september 1968 over de jurisdictie en afdwinging van rechterlijke uitspraken in burgerlijke en commerciële zaken: cf. brief van 7 maart 1994 van het Ministerie van Verkeerswezen, Bestuur Maritieme Zaken en Scheepvaart over de besprekingen van de "Policy and Measures Group" ter voorbereiding van de vierde Noordzee-

Noordzee is het niet enkel van belang dat de rechtbanken in de verschillende Noordzeelanden elkaars bewijsmateriaal aanvaarden, maar is het eveneens aangewezen dat de staat die de overtreding heeft vastgesteld ook effectief overgaat tot de vervolging van de overtreder. Deze staat heeft immers een openbaar belang bij de bestraffing van de overtreding, wegens de inbreuk gemaakt op zijn wetgeving. Om dit te verwezenlijken, is echter een breuk met de traditie nodig die overwegend voorrang geeft aan de jurisdictie van de vlaggenstaat.

In dit hoofdstuk behandelen we de mogelijkheden en de beperkingen op de uitoefening van rechtsbevoegdheid door vlaggenstaten, kuststaten en havenstaten, met bijzondere aandacht voor het Zeerechtverdrag van 1982, de IMO-regelgeving en de Europese statenpraktijk. In de Europese statenpraktijk vervult de Europese Gemeenschap meer en meer een belangrijker rol. Sommige auteurs spreken reeds over de Europese Unie als een nieuwe bovengeschiedte bestuurslaag²²⁶¹. In zekere zin is dit correct. De Europese Unie beoogt namelijk een geconvergeerde en geharmoniseerde tenuitvoerlegging van de IMO-regelgeving in alle lidstaten van de Unie. De controlemogelijkheden erop door de Commissie bieden immers een grotere garantie dat de lidstaten de resoluties van de IMO effectief tenuitvoerleggen, binnen een vooraf bepaalde periode en op een meer uniforme wijze dan bij een unilaterale tenuitvoerlegging. De Europese Gemeenschap heeft zich tot voor de bekendmaking van het "Gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee", vooral geprofileerd op melding- en begeleidingssystemen voor schepen met gevaarlijke ladingen en de financiering van onderzoeksprogramma's²²⁶². Einde 1994 werden evenwel vier belangrijke richtlijnen (Meldingsrichtlijn, STCW richtlijn, ballastrichtlijn en classificatierichtlijn) uitgevaardigd die voor het einde van 1995 moesten worden omgezet in de nationale wetgeving van de lidstaten. De Europese Unie wordt een steeds belangrijker actor op het terrein van het voorkomen en beperken van verontreiniging door de scheepvaart en de tenuitvoerlegging van veiligheidsmaatregelen. De Commissie heeft hierbij vier doelstellingen voor ogen, m.n. een geconvergeerde tenuitvoerlegging van de internationale regels, een uniforme afdwinging van de internationale regels, de ontwikkeling van een maritieme infrastructuur en een verbetering van de internationale regelgeving. De Commissie en de Raad vestigen er de aandacht op dat het niet de bedoeling is van de Europese Unie om unilateraal nieuwe internationale regels te ontwikkelen, een voorrecht dat toebehoort aan de IMO. Dit standpunt komt zowel tot uiting in vroegere regelgevende initiatieven goedgekeurd door de Raad²²⁶³, als in het Rapport van de

verklaring.

²²⁶¹ VAN DE VELDE, J., De Belgische staatspraktijk en het recht van de zee: de scheepvaart, Colloquium over "België en het nieuwe Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee, Brussel, VUB, 25 november 1994, 43-44.

²²⁶² Verordening 3908/91/EEG van de Raad van 19 december 1991 met betrekking tot een communautaire actie voor de bescherming van het milieu in de kustgebieden van de Ierse Zee, de Noordzee, het Kanaal, de Oostzee en het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (NORSPA), P.B.L. 370/28 van 19 december 1991; Het COST 301 project was een onderzoekprogramma over "Shore-based Maritime Navigation Aid Systems" tijdens de periode 1983-1986.

²²⁶³ Zie voor verwijzingen naar de IMO-regelgeving: Richtlijn 79/116/EEG van de Raad van 21 december 1978 inzake de minimumeisen waaraan bepaalde tankers moeten voldoen bij het in- en uitvaren van de zeehavens van de Gemeenschap, P.B. L. 33/33 van 8 februari 1979; Resolutie van de Raad van 19 juni 1990 betreffende de voorkoming van ongelukken die zeeverontreiniging kunnen veroorzaken, P.B. C. 206/1 van 18 augustus 1990,

Commissie over het "Gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee"²²⁶⁴ en door de ondertekening van het Zeerechtverdrag van 1982 door de Europese Gemeenschap waarin de IMO als de enige bevoegde universele organisatie terzake wordt erkend. Bij de verbetering van de internationale regelgeving is de Commissie van mening dat de Unie binnen de IMO de mogelijkheid moet krijgen om haar belangen te verdedigen en bij te dragen tot de ontwikkeling van nieuwe regelgeving, met bijzondere aandacht voor de verbetering van de verplichtingen van de vlaggenstaten, het menselijke aspect bij de scheepvaart, de concurrentie tussen de vlaggenstaten en de introductie van nieuwe technologieën²²⁶⁵. In het kader van de vervollediging van de interne markt en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk transportbeleid waarin rekening wordt gehouden met het leefmilieu, is de Commissie van mening dat een volwaardig lidmaatschap bij de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) gewenst is²²⁶⁶.

De stranding van de Braer in januari 1993 op de kust van de Shetland eilanden gaf verder aanleiding tot het instellen van een onderzoek in opdracht van de Britse regering, uitgevoerd door Lord Donaldson en bekend als de Donaldson Inquiry²²⁶⁷, hierna het Donaldson rapport genoemd. Dit rapport bevat 103 aanbevelingen om de veiligheid van de scheepvaart te verhogen en de Britse kusten beter te beschermen tegen verontreiniging. In tussentijd heeft ook de Britse regering haar prioritaire aandachtspunten bekend gemaakt. Ook de vierde Noordzeeconferentie, gehouden in het Deense Esbjerg op 8 en 9 juni 1995, vestigde in een afzonderlijke verklaring over de scheepvaart een meer dan gebruikelijke aandacht aan de verontreiniging van de Noordzee veroorzaakt door de scheepvaart²²⁶⁸. De vijfde Ministeriële Verklaring van de leden van het Memorandum van Parijs over Europese havenstaatcontroles van 14 september 1994 concentreert zich volledig op de strijd tegen de substandaard scheepvaart²²⁶⁹.

Nochtans hebben Europese staten, zowel in de hoedanigheid van vlaggenstaat, havenstaat, als kuststaat reeds voorheen een belangrijke regionale statenpraktijk ontwikkeld die in veel gevallen toonaangevend is geweest voor de ontwikkeling van nieuwe regelgeving op het

waarin de Raad in de Preambule erkent dat de IMO het centrale punt is voor de voorkoming en bestrijding van zeeverontreiniging.

²²⁶⁴ COM(93)66 final, 24 februari 1993, para. 20, 21, 28, 30, 60, 61, ... 121: "Most of the rules and requirements for sea going-vessels are negotiated in the IMO. This international framework is of fundamental importance to maritime safety and the protection of the sea from operational and accidental pollution, and it must remain so, given the global character of the shipping industry".

²²⁶⁵ COM(93)66 final, 24 februari 1993, para 59-63, 121-151.

²²⁶⁶ COM(93)66 final, 24 februari 1993, para. 63 en 151.

²²⁶⁷ X., Safer Ships, Cleaner Seas. Report of Lord Donaldson's Inquiry into the Prevention of Pollution from Merchant Shipping, HMSO, London, May 1994, 522.

²²⁶⁸ Hoofdstuk V en Bijlage 3 over te nemen opvolgingsmaatregelen, Ministerial Declaration of the Fourth International Conference on the Protection of the North Sea (4NSC), Esbjerg, 8 and 9 June 1995.

²²⁶⁹ "A Common Endeavour Against Substandard Shipping", Fifth Ministerial Conference on Port State Control, Copenhagen, 14 September 1994; MOU, Report of the Conference, Rijswijk, september 1995; hierna afgekort: Vijfde Ministeriële Verklaring MOU (1994).

universele niveau. Regionale Europese initiatieven bepalen in grote mate de internationale agendapunten bij het ontwikkelen van regelgeving ter voorkoming van verontreiniging door de scheepvaart. Het zijn vooral scheepsrampen in Europese en Amerikaanse wateren die hiertoe aanleiding geven, alsook de ervaringen opgedaan binnen regionale samenwerkingsverbanden zoals het Memorandum on Port State Control (MOU) van Parijs over de havenstaatcontroles en het Akkoord van Bonn over de samenwerking bij de bestrijding en de opsporing van verontreiniging door de scheepvaart in de Noordzee²²⁷⁰. Het MOU van Parijs gaf aanleiding tot de oprichting van andere regionale havenstaatcontroles in de wereld, terwijl het Akkoord van Bonn de voorloper is van het "Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation Convention" (OPRC Verdrag).

2. De Internationale Maritieme Organisatie en het totstandkomen van universele scheepvaartreglementering ter beperking en voorkoming van verontreiniging

2.1. De Internationale Maritieme Organisatie: de bevoegde organisatie bij uitstek

Met uitzondering van het OILPOL-Verdrag van 1954 en het Dumpingverdrag van Londen kwamen en komen nog steeds alle universele verdragen betreffende de bestrijding van de accidentele, incidentele, intentionele en operationele verontreiniging van de zee door de scheepvaart tot stand binnen de IMO, de Internationale Maritieme Organisatie²²⁷¹, die een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties is²²⁷².

Reeds in het vroege bestaan van de IMO werd er erkend dat één van de vele belangrijke technische materies die de scheepvaart aanbelangen, deze van de operationele verontreiniging was²²⁷³. De IMO heeft dan ook onder meer als doelstelling om de mariene verontreiniging

²²⁷⁰ De Europese samenwerking tegen verontreiniging afkomstig van de scheepvaart, is vooral gericht op een effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging van de universele verdragsverplichtingen die tot stand zijn gekomen in de Internationale Maritieme Organisatie. Deze samenwerking situeert zich zowel op het niveau van de voorkoming van verontreiniging, als op het niveau van de bestrijding van verontreiniging. Op het vlak van de samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging is er voor de Noordzee de Overeenkomst van Bonn, dat het kader is waarbinnen het luchttoezicht op lozingsovertredingen in de Noordzee op een gecoördineerde wijze wordt uitgeoefend. Ter voorkoming van verontreiniging is er reeds 13 jaar de havenstaatcontrole op schepen, waarbij de Noordzeelanden met het Memorandum of Understanding on Port State Control (MOU) een voortrekkersfunctie vervullen.

²²⁷¹ Zie M'GONIGLE, R.M. en ZACHER, M.W., Pollution, Politics and International Law, Berkeley, University of California Press, 1979, 39-64; MANKABADY, S., The International Maritime Organization. International Shipping Rules, Vol. 1, London, Croom Helm, 1986, 1-42; MANKABADY, S., International Shipping Law. IMO Rules, Vol. 1, London, Euromoney Books, 1991, 1-30.

²²⁷² Verdrag ter oprichting van de Internationale Maritieme Consultatieve Organisatie (IMCO), Genève, 6 maart 1948, 289 UNTS 3. Het Verdrag werd van kracht op 17 maart 1958 en op 13 januari 1959 werd het akkoord met de Verenigde Naties goedgekeurd waardoor IMCO als 12de gespecialiseerde organisatie van de VN werd opgenomen. Sedert 22 mei 1982 is de organisatie van naam veranderd in IMO; zie uitgebreid bij LAMPE, W.H., The "New" International Maritime Organization and its Place in Development of International Maritime Law, 14 JMLC 305-329 (1983).

²²⁷³ MENSAH, T.A., The IMCO Experience, in Law, Institutions and the Global Environment, HARDGROVE, J.L. (Ed.), New York, Oceana, 1972, 237.

afkomstig van schepen te voorkomen en te controleren²²⁷⁴. Anderzijds zal de IMO erop toe zien dat er geen discriminatoire daden worden gesteld of onnodige restricties aan de internationale scheepvaart worden opgelegd. De vrijheid van de scheepvaart voor alle vlaggen om deel te nemen aan de internationale handel is een belangrijke doelstelling van de IMO (artikel 1 (b), IMO- Verdrag). De IMO streeft ernaar de maatregelen ter bescherming van het mariene milieu te verzoenen met het beginsel van de vrije scheepvaart en geen aanleiding te geven tot onnodige restricties op dit vrijheidsbeginsel²²⁷⁵.

Er is binnen en buiten de IMO algemene overeenstemming dat een industrietak zoals de scheepvaart dient gereguleerd te worden op universeel vlak, om te vermijden dat unilaterale acties zich zouden profileren volgens een variërende effectiviteit met eventueel tegengestelde gevolgen ten aanzien van de bestaande internationale reglementeringen. Mocht iedere kust- en havenstaat naar eigen goeddunken zijn specifieke maritieme wetgeving uitvaardigen, dan kan in het slechtste geval de internationale scheepvaart de facto onmogelijk worden gemaakt. Sinds de oprichting streeft de IMO bij de door haar uitgevaardigde reglementeringen dan ook naar een ruime consensus die de goedkeuring van zoveel mogelijk leden wegdraagt. Om deze reden probeert men om formele opinieverschillen en stemmingen te vermijden²²⁷⁶. Het streven naar consensus heeft tot gevolg dat er zich enerzijds een ruime *opinio juris* heeft ontwikkeld omtrent het belang van de door de IMO uitgevaardigde regelgeving, maar er zich anderzijds spanningen voordoen op het vlak van de strengheid van de voorgestelde regelgeving. Bij een consensus die zich op de laagst gemeenschappelijke noemer ("lowest common denominator") situeert, gaat de regelgeving in sommige gevallen niet ver genoeg voor de met hogere verontreinigingsrisico's geplaagde staten. De Verenigde Staten zijn hiervoor het beste voorbeeld. De V.S. behoort tot de meest actieve landen binnen de IMO om nieuwe regelgeving te helpen voorbereiden, maar eens er een verdragstekst is, ratificeren ze die bijna niet of zeer laat²²⁷⁷. Zelfs een consensus is geen garantie voor een snelle ratificatie en het van kracht worden van een maritiem verdrag, terwijl om een consensus te bereiken gemakkelijk 5 tot 10 jaar kan worden onderhandeld²²⁷⁸. Goedkope vlaglanden

²²⁷⁴ Art. 1 (a), IMO- Verdrag: "To provide for co-operation among Governments in the field of governmental regulation and practices relating to technical matters of all kinds affecting shipping engaged in international trade; to encourage and facilitate the general adoption of the highest practicable standards in matters concerning maritime safety, efficiency of navigation and the prevention and control of marine pollution from ships; and to deal with administrative and legal matters related to the purposes set out in this Article". Zie geamendeerde tekst in: x., The Ratification of Maritime Conventions, Londen, Lloyd's of London Press, 1990, II.1.-1.

²²⁷⁵ Dit is veeleer uit noodzaak om in de praktijk de werking van de organisatie niet te verlammen: cf. IMO News IV (1995/3).

²²⁷⁶ Alle leden van de IMO hebben één stem en indien de verdragen niet anders vermelden, worden de beslissingen genomen bij meerderheid van stemmen (art. 57, IMO- Verdrag).

²²⁷⁷ CLARKE, A., Port State Control or Sub-standard Ships: Who is to Blame? What is the Cure?, LMCLQ 206 (1994).

²²⁷⁸ Cf. het HNS Verdrag (de aansprakelijkheidsregeling voor schade veroorzaakt door het vervoer van gevaarlijke en schadelijke stoffen) werd initieel vooropgesteld om te worden goedgekeurd op de diplomatiek conferentie van 1984. De onderhandelingen over het verdrag maken sedert het begin van de jaren '80 tot nu toe het voorwerp uit van de IMO-agenda.

aanzien strenge regelgeving meer als een belemmering voor hun deelname aan het internationaal zeevervoer, terwijl landen in ontwikkeling moeilijkheden hebben om een volwaardige eigen en veilige vloot uit te bouwen die kan concurreren met de goedkope vlaglanden²²⁷⁹. Geregeld wordt er op het diplomatieke niveau en onder de dreiging van een aantal lidstaten om verdergaande unilaterale of regionale maatregelen te nemen²²⁸⁰, druk uitgeoefend op de IMO om niet alleen de nadruk te leggen op een betere tenuitvoerlegging van de bestaande verdragen, maar ook om deze verdragen te amenderen, zodat ze beter aansluiten bij de waarneembare feiten op zee, waaronder een verhoogde ongevalratio en scheepvaartrisiko's wegens een veroudering van de wereldvloot en het inzetten van goedkopere en doorgaans minder gekwalificeerde bemanningen²²⁸¹. Dikwijls zijn dit oude thema's die na omvangrijke of spectaculaire ongevallen terug onder de aandacht worden gebracht en waarvoor in het verleden geen brede consensus mogelijk was om doortastend regelgevend op te treden. Nieuw is dat traditionele Europese maritieme staten (bv. Groot-Brittannië, Nederland, Noorwegen) hierin een meer leidende rol spelen naarmate hun directe invloed als vlaggenstaat op de scheepvaart afneemt en daardoor hun belangen als kuststaat wordt aangetast²²⁸². Meer en meer leunen ze aan bij de traditionele verdedigers van de kuststaatbelangen (Canada, Australië, Nieuw Zeeland). Ook de Noordzeelanden in blok spelen hierbij recentelijk een niet geringe rol, op basis van de afspraken gemaakt tijdens de Noordzeeverklaringen²²⁸³, en de ervaringen opgedaan door de leden van het Memorandum on Port State Control in Europa.

De rol van de IMO bestaat er hoofdzakelijk in om de regeringen van de verdragsstaten aan te moedigen om de vereiste maatregelen te nemen, hen te adviseren en bij te staan²²⁸⁴. Het

²²⁷⁹ Cf. SHAH, M.J., *Maritime Law and the Developing Countries: Attitudes and Trends*, 6 *Ocean Yearbook* 134-135 (1986).

²²⁸⁰ Bijvoorbeeld het afkondigen van de Oil Pollution Act 1990 in de Verenigde Staten wegens het ongenoegen met de bestaande aansprakelijkheidsregeling bij een olieverontreiniging en als gevolg van de druk door de Amerikaanse publieke opinie op het Congres na het ongeval met de Exxon Valdez; Het voorstel van Groot-Brittannië om de SOLAS amendementen van 1990 (SOLAS 90 standaarden) van toepassing te maken op bestaande schepen tegen 1 mei 1993, met de dreiging unilateraal of regionaal te handelen indien binnen de IMO geen adequate overeenkomst kon worden bereikt: zie *IMO News* 5 en 12 (1991/2); *IMO News* 8-9 (1991/3). Ook de Europese Commissie oefent druk uit op de IMO, onder de dreiging om regionale maatregelen te treffen: zie HORROCKS, C., *The Pursuit of Quality in Shipping*, in *Universitaire Cyclus Haven- en Maritieme Wetenschappen*, Gent, 21 oktober 1992, 12; cf. *Lloyd's List*, 2 maart 1994, 12: waarbij Frankrijk bij de Europese Commissie aandringt op het nemen van strengere veiligheidsmaatregelen zonder te wachten op de IMO.

²²⁸¹ Cf. toespraak Secretaris-generaal IMO, in *IMO News* (1991/3).

²²⁸² Zie voor Groot-Brittannië: CABLE, J., *Closing the British Seas*, 11 *MP* 90-96 (1987); KING, J., *Beyond the Shoreline. The Marine Estate*, 18 *MP* 462-463 (1994): King duidt met cijfermateriaal de scheepvaartbelangen van Groot-Brittannië aan. Zowel het aantal schepen onder Britse vlag, het Britse werelddaan, de Britse bemanningsleden, de Britse scheepsbouwactiviteiten en de Britse havenactiviteiten zijn sterk gedaald tussen 1975 en 1990.

²²⁸³ Cf. punten 25-33, Tweede Noordzeeverklaring; punten 24-27 Derde Noordzeeverklaring.

²²⁸⁴ Teneinde haar doelstellingen te verwezenlijken, kan de IMO dus overgaan tot het opstellen van ontwerpconventies en internationale akten, het formuleren van passende aanbevelingen, evenals het verstrekken van richtlijnen aan intergouvernementele organisaties. De Organisatie kan overlegorganen tussen de leden oprichten, de

instrumentarium daartoe bestaat enerzijds uit verdragen die door de individuele lidstaten moeten worden aanvaard en deel uitmaken van hun nationale rechtsstelsels, anderzijds uit codes, richtlijnen, aanbevelingen en aanbevolen praktijken die in sé niet-verplicht zijn, maar door hun veelvuldige toepassing een universeel en potentieel bindend karakter kunnen krijgen via de statenpraktijk.

De vlaggenstaat moet erop toezien dat elk schip varend onder zijn vlag, voldoet aan de verdragsbepalingen en de aanvaarde aanbevelingen en codes. De kust- en havenstaten dienen binnen hun bevoegdheidsfeer ervoor te zorgen dat de verdragsverplichtingen worden nageleefd. Hoewel de IMO er sedert de jaren '80 naar streeft om de bestaande verdragen op een meer effectieve wijze ten uitvoer te leggen, veeleer dan nieuwe verdragen te ontwikkelen²²⁸⁵, blijft de effectieve tenuitvoerlegging van de IMO- regelgeving een aangelegenheid die tot de bevoegdheid behoort van de vlaggenstaten en de kust- en havenstaten. Het is vooral deze effectieve tenuitvoerlegging van de verdragsverplichtingen die algemeen wordt erkend als de zwakke schakel bij het optimaal aanwenden van de IMO- regelgeving²²⁸⁶. De taak van de IMO bestaat er slechts in het belangrijkste overlegplatform ter zake aan te bieden en de universaliteit van de regelgeving te garanderen. Pas sedert 1991 erkent de IMO het belang van een regionale samenwerking ter controle van schepen in de havens en worden de lidstaten tevens opgeroepen om op een regionale basis de havenstaatcontrole uit te werken²²⁸⁷.

2.2. Het lidmaatschap bij de IMO en de spanningsvelden bij de besluitvorming

De IMO telt momenteel 152 lidstaten²²⁸⁸, die zitting hebben in het hoogste gezagsorgaan, de **Algemene Vergadering**²²⁸⁹, waarin alle gewichtige besluiten worden genomen en over alle kwesties wordt beslist in laatste aanleg. Een staat moet geen lid zijn van de IMO om de onder impuls van de IMO tot standgekomen verdragen te ratificeren. Het numerieke aantal staten die een verdrag hebben geratificeerd is minder van belang dan hun procentueel aandeel in de wereldkoopvaardij. De 152 leden vertegenwoordigen immers meer dan 95% van het tonnage in de koopvaardij scheepvaart²²⁹⁰. De Europese Unie op haar beurt is geen lid en kan tot geen

uitwisseling van informatie bevorderen, noodzakelijk blijkende conferenties organiseren en de technische samenwerking vergemakkelijken door diensten en passende hulp aan de leden te verstrekken.

²²⁸⁵ Zie Resolutie A.500(XII) "Objectives of the Organization in the 1980s".

²²⁸⁶ Zie UN Documents A/48/527 and A/48/527/Add.1, Law of the Sea. Report to the Secretary-General of the United Nations (10 November 1993, Addendum of 30 November 1993), in New Directions in the Law of the Sea, SIMMONDS, K.R. (Ed.), Oceana Publications, New York, U. United Nations, 13; De IMO heeft daartoe het gemeenschappelijk subcomité van de MEPC en MSC "On Flag State Implementation" opgericht.

²²⁸⁷ Resolutie A.682(17) van 6 november 1991 "Regional co-operation in the control of ships and discharges".

²²⁸⁸ IMO Doc. A 19/7, 1 augustus 1995: stand op 31 juli 1995.

²²⁸⁹ De Algemene Vergadering is een plenair intergouvernementeel orgaan dat om de twee jaar in gewone zitting bijeenkomt (buitengewone zittingen worden gehouden op verzoek van de Raad of op verzoek van tenminste 1/3 van de leden).

²²⁹⁰ Cf. IMO News, 11 (1994/4).

enkel maritiem leefmilieuverdrag van de IMO toetreden, aangezien dit een voorrecht is voor staten. De Commissie is wel vertegenwoordigd als waarnemer in de belangrijkste Comités en hoopt op termijn volwaardig lid van de IMO te kunnen worden²²⁹¹. Zowel het aantal leden, als hun vertegenwoordiging van de wereldkoopvaardijvloot biedt een garantie voor de universaliteit van de door de IMO ontwikkelde regelgeving.

De Algemene Vergadering wordt bijgestaan door een Secretariaat²²⁹² en een Raad²²⁹³ belast met het dagelijkse beheer. Elk van de voornoemde organen is gemachtigd om binnen de hem toegemeten bevoegdheden over te gaan tot het oprichten van Comités of Commissies, of elk subsidiair orgaan ad hoc waarvan de noodzaak blijkt. De belangrijkste permanente Comités die zich bezighouden met de mariene verontreiniging zijn het **Comité voor Maritieme Veiligheid** ("Maritime Safety Committee" - MSC)²²⁹⁴ en het **Comité ter Bescherming van het Zeemilieu** ("Marine Environment Protection Committee" - MEPC)²²⁹⁵. Alle Comités van de IMO staan open voor deelneming door alle lidstaten op basis van gelijkheid en onafhankelijk van de belangrijkheid van hun handelsvloot²²⁹⁶, waardoor eveneens de universaliteit van de regelge-

²²⁹¹ COM(93)66 final, par. 63, 146-151.

²²⁹² Het Secretariaat is belast met de afwikkeling van de lopende zaken, de administratieverwerking, de studiediensten, het indienen van voorstellen, het uitvoeren van de besluiten en het leggen van contacten tussen de IMO en de onderscheiden nationale regeringen en administraties. De hoogste ambtenaar is de Secretaris-Generaal.

²²⁹³ Als tussenschakel, tevens om het dagelijks beheer en het toezicht op het Secretariaat te bevorderen, werd een intergouvernementeel orgaan, de Raad, ingesteld. De Raad bestond voor de periode 1994-1995 uit: - Groep A of 8 vertegenwoordigers van staten met grote scheepstonnages (China, Griekenland, Italië, Japan, Noorwegen, Rusland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten); - Groep B of 8 vertegenwoordigers van Staten met groot handelsverkeer (Argentinië, Brazilië, Canada, Frankrijk, Duitsland, Indië, Nederland en Zweden); - Groep C of 16 vertegenwoordigers van Staten niet opgenomen in de groepen A en B en rekening houdende met de regionale spreiding (Algerije, Australië, Bahamas, Cyprus, Egypte, Indonesië, Iran, Koeweit, Mexico, Marokko, Nigeria, Polen, Republiek Korea, Saoedi Arabië, Singapore en Spanje): *IMO News* 13 (1993/4); De Raad wordt uitgebreid tot 40 leden in een verhouding 10-10-20: *Resolutie A.735(18)* van 4 november 1993.

²²⁹⁴ Het Comité voor Maritieme Veiligheid (Maritime Safety Committee - MSC) is het oudste Comité verantwoordelijk voor het technische werk binnen de Organisatie en wordt bijgestaan door een aantal subcomités die zich inlaten met de specifieke aspecten binnen de bevoegdheidsfeer van het MSC, zoals de 'Safety of Navigation (NAV)', 'Radiocommunication (COM)', 'Life-saving Appliances (LSA)', 'Standards of Training and Watchkeeping (STW)', 'Carriage of Dangerous Goods (CDG)', 'Ships Design and Equipment (DE)', 'Fire Protection (FP)', 'Stability and Load Lines (SLL)', 'Safety Fishing Vessels (SFV)', 'Containers and Cargoes (CC)' en 'Bulk Chemicals (BC)'.

²²⁹⁵ Het Comité ter Bescherming van het Zeemilieu (Marine Environment Protection Committee - MEPC) werd in 1973 opgericht en heeft tot doel de activiteiten te coördineren ter voorkoming van verontreiniging veroorzaakt door zeeschepen. Er is ook een Juridisch Comité (Legal Committee) oorspronkelijk opgericht om de juridische nasleep te regelen na de ramp met de "Torrey Cannon" in 1967, maar werd later een permanent functionerend Comité verantwoordelijk voor het behandelen van alle juridische problemen waarmee de organisatie wordt geconfronteerd. Het Comité voor Technische Samenwerking (Technical Co-operation Committee TCC) coördineert de technische bijstand aan de ontwikkelingslanden. Het Comité speelt een belangrijke rol in de verbetering van de maritieme infrastructuur en de opleiding van de zeelieden in de minder geïndustrialiseerde landen. Het 'Facilitation Committee' welke in 1972 de status van subsidiair orgaan van de Raad kreeg en adviesorgaan voor de Secretaris-Generaal, heeft tot doel de formaliteiten bij het zeevervoer te vereenvoudigen.

²²⁹⁶ Artikelen 27, 32, 37 en 42, IMO- Verdrag.

ving wordt gegarandeerd.

Het spanningsveld bij de besluitvorming, in de betekenis van tegengestelde belangen die moeten worden verzoend, situeert zich binnen de IMO minder tussen de westerse landen enerzijds en de landen in ontwikkeling anderzijds, zoals dikwijls het geval bij andere internationale organisaties (bv. binnen de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)). Landen in ontwikkeling zullen naargelang ze als vlootnatie vlaggenstaatbelangen hebben te verdedigen, aanleunen bij gelijkgezinde westerse landen, of in het tegengestelde geval aanleunen bij de verdedigers van de kuststaatbelangen. De maritieme industrie op haar beurt zal veeleer aanleunen bij de vlaggenstaatbelangen, terwijl de milieubeweging meer aanleunt bij de verdedigers van de kuststaatbelangen. Belangrijke havenstaten zitten in een duale positie die wisselende standpunten aannemen naargelang hun positie als kuststaat, dan wel als verdedigers van de vrije scheepvaart in het gedrang komt.

Traditionele maritieme staten en goedkope vlaglanden door westerse landen gedomineerd, zijn wegens druk van hun scheepvaartlobby doorgaans gekant tegen een te grote inmenging in de scheepvaart, die ze beschouwen als een competitieve vrije markt onderneming²²⁹⁷. De technische en economische aspecten van nieuwe regelgeving werd en wordt nog in grote mate voorbereid door de industrie (voornamelijk scheepseigenaars, verladers, waaronder oliemaatschappijen, maritieme verzekeraars en classificatiebureaus²²⁹⁸) en een beperkt aantal staten²²⁹⁹. West-Europese maritieme staten namen in het verleden een zeer conservatieve houding aan ten aanzien van iedere verregaande verandering die deze status quo kon wijzigen²³⁰⁰. De invloed van de scheepvaartindustrie binnen de IMO blijft nog steeds zeer belangrijk, hetgeen blijkt uit de waarnemerstatus van een groot aantal industriële belangengroepen²³⁰¹. Van de 55 niet-gouvernementele organisaties met een waarnemerstatus in de IMO in 1993, behoren er 46 tot de belangengroepering van de scheepvaart- of aanverwante industrie, terwijl er slechts vijf

²²⁹⁷ Zoals M'Gonigle en Zacher opmerkten: "A competitive industry is, by its nature, committed to a minimum of regulation and interference, too heavy a reliance on it must certainly reduce the speed of change": M'GONIGLE, R.M. en ZACHER, M.W., *o.c.*, 304; zie over de rol van de traditionele maritieme staten en hun belangenvermenging: *ib.* 264-308.

²²⁹⁸ Scheepseigenaren maken in overwegende mate de Raad van Bestuurders uit van P & I Clubs en classificatiemaatschappijen.

²²⁹⁹ Vooral de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Noorwegen, Nederland, Japan, Duitsland, Frankrijk, Griekenland en enkele goedkope vlaggenstaten.

²³⁰⁰ Cf. GOLD, E., *o.c.*, 334 (1981).

²³⁰¹ Cf. M'GONIGLE, R.M. en ZACHER, M.W., *o.c.*, 64-68, 298-305; GOLD, E. en JOHNSTON, D.M., Ship-Generated Pollution: The Creator of Regulated Navigation, in *Law of the Sea: State Practice in Zones of Special Jurisdiction*, CLINGAN, T.A. (Ed.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1982, 161; Deze belangenverdediging door private organisaties binnen gouvernementele organisaties komt veelvuldig voor; zie bv. over belangengroepen in ECOSOC: SCHERMERS, H.G. en BLOKKER, N.M., *International Institutional Law*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1995, 128-133.

uitgesproken de milieubelangen verdedigen²³⁰² en er vier neutrale organisaties zijn²³⁰³. Sedert november 1993 hebben nog eens 16 niet-gouvernementele organisaties hun aanvraag tot het bekomen van de waarnemerstatus bij de IMO aangevraagd, waaronder geen enkele uitgesproken milieu-organisatie²³⁰⁴. Deze waarnemerstatus, of het bijwonen van de vergaderingen, wordt aangevuld met een adviserende taak ("*consultative status*"). Deze adviserende taak bestaat erin om informatie en specifieke expertise aan de IMO ter beschikking te stellen en om een representatieve vertegenwoordiging uit te maken van diegenen waarop de regelgeving van de IMO van toepassing is en zal zijn. Binnen de IMO kunnen NGO's bijgevolg deelnemen aan de discussies in de *Comités* (bv. MEPC), documenten ter discussie voorleggen²³⁰⁵, teksten helpen voorbereiden in werkgroepen²³⁰⁶ en andere delegaties overtuigen over hun expertise, weliswaar zonder stemrecht. Deze belangengroepen oefenen binnen de IMO formele (via te bespreken voorstellen en standpunten) en informele ("*off the record*" tijdens onderhandelingen) druk uit, en zijn in feite drukkingsgroepen die bepaalde beslissingen van de IMO- leden bijsturen of pogen bij te sturen in de richting van de belangen die ze vertegenwoordigen. Door de techniciteit van de IMO- beslissingen en het feit dat industriële NGO's beter zijn vertegenwoordigd binnen de IMO- *Comités*, is de invloed van de industrie veel groter dan deze van de milieu-organisaties²³⁰⁷.

Regelgeving die in samenwerking of op voorstel van de betrokken industrietakken wordt ontwikkeld heeft in theorie het voordeel dat deze industrietakken reeds een preliminair akkoord hebben gegeven om de regelgeving toe te passen, waardoor regeringen in de

²³⁰² Het betreft Friends of the Earth (FOEI) sinds 1973, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) sinds 1981, Greenpeace sinds 1991 en World Wide Fund of Nature (WWF) sinds 1993; ACOPS (Advisory Committee on Pollution of the Sea) groepeerd zowel milieubelangen, visserijbelangen en lokale/regionale besturen.

²³⁰³ Zie Resolutie A.734(18) van 3 november 1993 "Relations with Non-Governmental Organizations".

²³⁰⁴ Van deze 16 aanvragen worden vier afgewezen, drie ter aanvaarding voorgesteld aan de Algemene Vergadering in 1995 (International Petroleum Industry Environmental Conservation Association (IPIECA), The Institute of Marine Engineers (IME) en Iberoamerican Institute of Maritime Law (IIDM) en de overige in beraad gehouden: IMO Doc. A 19/30(a), 25 juli 1995.

²³⁰⁵ De bijdragen van de scheepvaartindustrie zijn bijzonder talrijk bij de voorbereiding van een nieuwe Bijlage VI van het MARPOL-Verdrag over luchtverontreiniging. Zie bv. tijdens de 37ste zitting van het Mariene Leefmilieucomité van de IMO in 1995, de bijdragen van OCIMF (Oil Companies International Marine Forum) in MEPC 37/13/4 en MEPC/13/5; INTERTANKO in MEPC 37/13/8; IADC in MEPC 37/13/13; ICS (International Chamber of Shipping) in MEPC 37/13/14; IAPH (International Association of Ports and Harbors) in MEPC 37/13/17.

²³⁰⁶ Cf. Werkgroep over de ISM Code waarin zeven industriële waarnemers zijn vertegenwoordigd: MEPC 37/6/1 "The Human Element. Report of the Joint MSC-MEPC Working Group" van 31 mei 1995, 1; cf. Werkgroep over de toepassing van het voorzorgsbeginsel waarin vooral de milieu-NGO's vertegenwoordigd zijn: MEPC 37/10/5 "Follow-up Action to UNCED. Report of the Correspondence Group on the Application of the Precautionary Approach" van 16 juni 1995, 1.

²³⁰⁷ Zie over de invloed van niet-gouvernementele industriële en vooral milieu-organisaties in het MEPC van de IMO: PEET, G., *The Role of (Environmental) Non-Governmental Organizations at the Marine Environment Protection Committee (MEPC) of the International Maritime Organization (IMO), and the London Dumping Convention (LDC)*, 22 Ocean & Coastal Management 3-18 (1994).

comfortabele situatie zitten dat ze op het thuisfront geen grote weerstanden hoeven te vrezen bij de tenuitvoerlegging. Anderzijds bestaat het grote risico dat regeringen daardoor menen dat voor hen de kous af is en de industrie maar moet zorgen voor de verdere uitvoering van de regelgeving, met een minimum aan overheidsoptreden. Dit is zeker het geval geweest bij het ter beschikking stellen van ontvangstinstallaties, waar zowel industrie als de regeringen de verantwoordelijkheid voor het ter beschikking stellen van ontvangstinstallaties steeds naar elkaar doorschuiven. Deze houding waarbij regeringen ervan uitgaan dat de scheepvaartindustrie uit eigen beweging de aanvaarde IMO- resoluties zal toepassen, zonder verdere overheidsinmengingen, veroorzaakt geregeld een ernstig implementatiedeficiet. Het is echter naïef te denken dat een sterk competitieve industrie zichzelf verregaande restricties zal opleggen door ten volle de IMO- regelgeving uit te voeren, zonder overheidsverplichtingen en controles op de uitvoering ervan. Het leidmotief van elke industriële onderneming is steeds het winstmotief. Het is de taak van elke overheid om de IMO- besluitvorming dan ook daadwerkelijk bij te sturen, toe te passen en af te dwingen²³⁰⁸.

Het belang van de vlaggenstaten binnen de IMO wordt benadrukt door de ratificatievoorwaarden bij het van kracht worden van verdragen en de verdeling van de financiële bijdragen van de lidstaten in de werking van de organisatie. Bij het van kracht worden van de IMO- verdragen is meestal de ratificatie vereist van landen die samen minstens 50% van de wereldtonnage in de koopvaardijvloot vertegenwoordigen. Voor MEESE laat de IMO-ratificatieprocedure toe dat "*measures which are perceived by the world shipping community to have favorable economic consequences to enter into force with little delay, while measures with unfavorable economic consequences languish for years without sufficient ratifications to enter into force*"²³⁰⁹. De IMO- regelgeving is dan ook niet altijd de beste regelgeving voor het milieu, maar wel de meest praktisch haalbare²³¹⁰.

2.3. De IMO- regelgeving

Ter verwezenlijking van haar doelstellingen werden door de IMO reeds meer dan 25 verdragen, verschillende nieuwe protocollen en talrijke amendementen met allen dezelfde status aanvaard²³¹¹. Bovendien werden er meer dan 20 codes, meer dan 40 richtlijnen en andere aanbevelingen²³¹² en meer dan 770 resoluties door de Algemene Vergadering aanvaard, de

²³⁰⁸ Ook de Europese Commissie kwam tot deze vaststelling en beoogt met o.m. haar veiligheidsbeleid op zee de lidstaten onder dwang van Europese richtlijnen aan te manen de IMO-regelgeving correct toe te passen; zie in dezelfde zin Lord CLINTON DAVIS, *The UK, Europe and the Global Maritime Trading System*, 18 *MP* 473 (1994).

²³⁰⁹ MEESE, S., *When Jurisdictional Interests Collide: International, Domestic, and State Efforts to Prevent Vessel Source Oil Pollution*, 12 *ODIL* 91.

²³¹⁰ Cf. BUSH, T.S., *The IMO Conventions*, 6 *Ocean Yearbook* 168 (1986).

²³¹¹ Zie voor de 14 verdragen die onder de auspiciën van het MSC vallen: *MSC 65/INF.7* van 13 maart 1995 "Implementation of Instruments and Related Matters. Conventions. Note by the Secretariat". SOLAS 73/78 is reeds 30 maal geamendeerd.

²³¹² Zie een lijst in *MSC 65/19/1* "Implementation of Instruments and Related Matters. Codes and Recommendations. Note by the Secretariat" van 10 maart 1995.

resoluties en een 1.000 tal circulaires van de permanente Comités niet meegerekend. De voor het leefmilieu belangrijkste Code is ongetwijfeld de "International Maritime Dangerous Goods Code" (IMDG-Code)²³¹³. Dit is een classificatie van gevaarlijke goederen en het verschepen ervan, met regelmatig aanpassingen en herwerkingen in overeenstemming met de technische evolutie²³¹⁴.

Bij de verdragen met betrekking tot verontreiniging door de scheepvaart die onder auspiciën van de IMO tot stand komen, kan een onderscheid worden gemaakt tussen de preventieverdragen²³¹⁵, de aansprakelijkheidsverdragen²³¹⁶ en samenwerkingsverdragen bij de bestrijding van verontreiniging²³¹⁷. Hoewel de aansprakelijkheidsverdragen niet rechtstreeks de voorkoming van verontreiniging beogen, kunnen ze er wel onrechtstreeks een belangrijke invloed op hebben. Indien de aansprakelijkheidsbedragen voor de vergoeding van verontreinigingschade veroorzaakt door de schepen dermate hoog zijn, stijgen de verzekeringspremies voor de scheepseigenaars. Bonafide scheepseigenaars hebben er alle belang bij hun schepen goed te

²³¹³ Zie over de Code: MANKABADY, S., o.c., 101-130.

²³¹⁴ Dit IMDG-Code bevat voorschriften voor de verpakking en stouwing van gevaarlijke goederen, alsmede een index van de stoffen met hun voornaamste eigenschappen en hun invloed op de veiligheid van het schip, bemanning en eventueel de passagiers. De IMDG Code wordt voortdurend geamendeerd. In april 1989 werd de Code geamendeerd om met ingang van 1 januari 1991 ook mariene verontreinigende stoffen te omvatten. Voorheen was de Code enkel gericht op de ladingen die gevaarlijk waren voor mens en schip. Het amendement van 1989 moet bijdragen tot een betere tenuitvoerlegging van Bijlage III van MARPOL 73/78 (IMO News 5 (1989/2); zie Resolutie A.716(17) van 6 november 1991 waarbij de regeringen die de IMDG Code nog niet hebben ten uitvoer gelegd, worden opgeroepen om de Code te gebruiken als basis voor hun nationale regelgeving teneinde het veilig en ongehinderd vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke ladingen, met inbegrip van de voor het leefmilieu schadelijke stoffen en afval te verzekeren). In mei 1991 werd de Code opnieuw geamendeerd, om deze vanaf 1 januari 1993 af te stemmen op het Verdrag van Bazel betreffende de controle op het grensoverschrijdend verkeer van gevaarlijk afval (Amendement 26-91, goedgekeurd door het MSC tijdens de 59ste zitting van 13-24 mei 1991: IMO News 4 (1991/2)). In mei 1994 werd de IMDG Code voor de 27ste maal geamendeerd: IMO News 15 (1995/2).

²³¹⁵ Er zijn de verdragen die enerzijds rechtstreeks en in hun geheel de voorkoming en de controle van verontreiniging beogen (MARPOL 73/78) en anderzijds de verdragen die de veiligheid van de scheepvaart tot voorwerp hebben maar die bepalingen bevatten die op een gedeeltelijke, al dan niet rechtstreekse, wijze bijdragen tot de voorkoming van verontreiniging (SOLAS, COLREG, STCW). Deze laatste verdragen leveren een bijdrage tot de voorkoming of beperking van mariene verontreiniging, door in te grijpen op het vlak van de technische uitrusting van het schip, de informatievereisten omtrent gevaarlijke ladingen, de wijze waarop de schepen hun lading dienen te verdelen en te stouwen,.... (SOLAS), door de verdragsrechtelijke basis te bieden voor scheepvaartverkeersregels (COLREG) en kwalificaties aan de bemanning te stellen met het oog op situaties met een verontreinigingsrisico (STCW).

²³¹⁶ Bijvoorbeeld: het International Verdrag betreffende de burgerlijke aansprakelijkheid voor olieverontreiniging (1969), geamendeerd in 1976, 1984 en 1992 en aangevuld met het Fondsverdrag (1971), geamendeerd in 1976, 1984 en 1992; zie teksten in X., The Ratification of Maritime Conventions, London, Lloyd's of London Press Ltd., II.7-43 - II.7-58/7 en II.7-76 - II.7-100/12; zie ook MAES, F., De burgerlijke aansprakelijkheid van de scheepseigenaar en de vergoeding voor schade ontstaan door olieverontreiniging: een verduidelijking bij de toepasselijke verdragen en contracten, BTIR 97-128 (1988).

²³¹⁷ International Convention on Oil Pollution, Preparedness, Response and Co-operation, London, 30 November 1990, in X., The Ratification of Maritime Conventions, London, Lloyd's of London Press Ltd, II.7.230; International Convention on Salvage, London 28 April 1989, in X., The Ratification of Maritime Conventions, London, Lloyd's of London Press Ltd, II.3.320.

resoluties en een 1.000 tal circulaires van de permanente Comités niet meegerekend. De voor het leefmilieu belangrijkste Code is ongetwijfeld de "International Maritime Dangerous Goods Code" (IMDG-Code)²³¹³. Dit is een classificatie van gevaarlijke goederen en het verschepen ervan, met regelmatig aanpassingen en herwerkingen in overeenstemming met de technische evolutie²³¹⁴.

Bij de verdragen met betrekking tot verontreiniging door de scheepvaart die onder auspiciën van de IMO tot stand komen, kan een onderscheid worden gemaakt tussen de preventieverdragen²³¹⁵, de aansprakelijkheidsverdragen²³¹⁶ en samenwerkingsverdragen bij de bestrijding van verontreiniging²³¹⁷. Hoewel de aansprakelijkheidsverdragen niet rechtstreeks de voorkoming van verontreiniging beogen, kunnen ze er wel onrechtstreeks een belangrijke invloed op hebben. Indien de aansprakelijkheidsbedragen voor de vergoeding van verontreinigingschade veroorzaakt door de schepen dermate hoog zijn, stijgen de verzekeringspremies voor de scheepseigenaars. Bonafide scheepseigenaars hebben er alle belang bij hun schepen goed te

²³¹³ Zie over de Code: MANKABADY, S., o.c., 101-130.

²³¹⁴ Dit IMDG-Code bevat voorschriften voor de verpakking en stouwing van gevaarlijke goederen, alsmede een index van de stoffen met hun voornaamste eigenschappen en hun invloed op de veiligheid van het schip, bemanning en eventueel de passagiers. De IMDG Code wordt voortdurend geamendeerd. In april 1989 werd de Code geamendeerd om met ingang van 1 januari 1991 ook mariene verontreinigende stoffen te omvatten. Voorheen was de Code enkel gericht op de ladingen die gevaarlijk waren voor mens en schip. Het amendement van 1989 moet bijdragen tot een betere tenuitvoerlegging van Bijlage III van MARPOL 73/78 (IMO News 5 (1989/2); zie Resolutie A.716(17) van 6 november 1991 waarbij de regeringen die de IMDG Code nog niet hebben ten uitvoer gelegd, worden opgeroepen om de Code te gebruiken als basis voor hun nationale regelgeving teneinde het veilig en ongehinderd vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke ladingen, met inbegrip van de voor het leefmilieu schadelijke stoffen en afval te verzekeren). In mei 1991 werd de Code opnieuw geamendeerd, om deze vanaf 1 januari 1993 af te stemmen op het Verdrag van Bazel betreffende de controle op het grensoverschrijdend verkeer van gevaarlijk afval (Amendement 26-91, goedgekeurd door het MSC tijdens de 59ste zitting van 13-24 mei 1991: IMO News 4 (1991/2)). In mei 1994 werd de IMDG Code voor de 27ste maal geamendeerd: IMO News 15 (1995/2).

²³¹⁵ Er zijn de verdragen die enerzijds rechtstreeks en in hun geheel de voorkoming en de controle van verontreiniging beogen (MARPOL 73/78) en anderzijds de verdragen die de veiligheid van de scheepvaart tot voorwerp hebben maar die bepalingen bevatten die op een gedeeltelijke, al dan niet rechtstreekse, wijze bijdragen tot de voorkoming van verontreiniging (SOLAS, COLREG, STCW). Deze laatste verdragen leveren een bijdrage tot de voorkoming of beperking van mariene verontreiniging, door in te grijpen op het vlak van de technische uitrusting van het schip, de informatievereisten omtrent gevaarlijke ladingen, de wijze waarop de schepen hun lading dienen te verdelen en te stouwen,.... (SOLAS), door de verdragsrechtelijke basis te bieden voor scheepvaartverkeersregels (COLREG) en kwalificaties aan de bemanning te stellen met het oog op situaties met een verontreinigingsrisico (STCW).

²³¹⁶ Bijvoorbeeld: het International Verdrag betreffende de burgerlijke aansprakelijkheid voor olieverontreiniging (1969), geamendeerd in 1976, 1984 en 1992 en aangevuld met het Fondsverdrag (1971), geamendeerd in 1976, 1984 en 1992; zie teksten in X., The Ratification of Maritime Conventions, London, Lloyd's of London Press Ltd., II.7-43 - II.7-58/7 en II.7-76 - II.7-100/12; zie ook MAES, F., De burgerlijke aansprakelijkheid van de scheepseigenaar en de vergoeding voor schade ontstaan door olieverontreiniging: een verduidelijking bij de toepasselijke verdragen en contracten, BTR 97-128 (1988).

²³¹⁷ International Convention on Oil Pollution, Preparedness, Response and Co-operation, London, 30 November 1990, in X., The Ratification of Maritime Conventions, London, Lloyd's of London Press Ltd, II.7.230; International Convention on Salvage, London 28 April 1989, in X., The Ratification of Maritime Conventions, London, Lloyd's of London Press Ltd, II.3.320.

onderhouden waardoor ze een goede classificatiebeoordeling krijgen²³¹⁸.

We beperken ons tot de verdragen van toepassing op verontreiniging door de scheepvaart, die hoofdzakelijk tot doel hebben om de verontreiniging te voorkomen en te controleren (zoals uit tabel I blijkt), en behandelen niet de aansprakelijkheidsverdragen. De resoluties waardoor deze verdragsteksten formeel worden geamendeerd via de stilzwijgende aanvaardingsprocedure, worden uiteraard wel behandeld. In de mate dat resoluties van de IMO een verduidelijking bieden bij de verdragsinterpretaties of een aanduiding geven de *lege lata* of zelfs de *lege ferenda*, worden ook deze resoluties opgenomen of vermeld. We behandelen niet de sociale regelgeving van toepassing op de bemanning²³¹⁹. De regelgeving ten aanzien van de bemanning die meer specifiek is gericht om verontreiniging te voorkomen of te bestrijden, ligt vervat in het STCW-Verdrag, dat normen invoert voor zeevarenden inzake de opleiding, de brevettering en de wachtdienst.

²³¹⁸ Met de classificatiebeoordeling wordt rekening gehouden bij het bepalen van de premie voor het te dekken risico. Verzekeringsmaatschappijen hebben er alle belang bij erop toe te zien dat het verzekerde risico bij wijze van spreken geen scheepswrak is en beginnen in de praktijk nauwere controles uit te oefenen op de classificatiemaatschappijen en de werkelijke staat waarin de schepen zich bevinden.

²³¹⁹ De internationale regelgeving met betrekking tot de veiligheid de gezondheid en de werkomstandigheden van de scheepsbemanning wordt beheerst door de Internationale Arbeidsorganisatie (I.A.O.), meer bepaald de Conventie nr. 147 betreffende minimumnormen aan boord van koopvaardijsschepen aangenomen te Genève op 29 oktober 1976: tekst in: XV ILM 1288 (1976); Van kracht sedert 28 november 1981; Door België goedgekeurd door de W. van 6 augustus 1982, B.S., 26 oktober 1982; Conventie nr. 147 bevat in een aanhangsel zestien arbeidsverdragen waarvan de havenstaat mag nagaan of die verdragen worden nageleefd door het schip, ongeacht of de vlaggestaat Conventie nr. 147 heeft geratificeerd: zie bij VYNCKIER, J., Port-State Control in België, in Liber Amicorum Lionel Tricot, Antwerpen, Kluwer, 1988, 597.

Tabel 50: Risico's voor het mariene milieu veroorzaakt door de scheepvaart en de relevante IMO- instrumenten

operationele verontreiniging	olie schadelijke vloeibare stoffen afvalwater vuilnis luchtverontreiniging anti-vuil verven met TBT vreemde organismen in ballastwater	MARPOL, Bijlage I MARPOL, Bijlage II MARPOL, Bijlage IV MARPOL, Bijlage V Res. A.719(17) Res. MEPC 46(30) Res. A.774(18)
accidentele verontreiniging	olie schadelijke vloeibare stoffen verpakte gevaarlijk stoffen (mariene pollutanten) vaste stoffen in bulk	MARPOL, Bijlage I COLREG SOLAS MARPOL, Bijlage II COLREG SOLAS MARPOL, Bijlage III COLREG SOLAS /IMDG Code COLREG SOLAS
fysische schade	stranding en de vernietiging van habitats verstikking van habitats	COLREG SOLAS COLREG SOLAS

3. De verdragen ter voorkoming en beperking van verontreiniging van het mariene milieu

3.1. Het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL 73/78)²³²⁰

Het eerste verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door de scheepvaart, het OILPOL-Verdrag of Internationaal Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee door olie, kwam tot stand op initiatief van de Britse regering en werd op 13 mei 1954 te Londen ondertekend. Na de inwerkingtreding van de IMO in 1958 werd deze de bewaarneming toevertrouwd van het OILPOL-Verdrag. Doordat alle Noordzeelanden het MARPOL-Verdrag hebben geratificeerd, is het OILPOL-Verdrag voor hen niet meer van toepassing²³²¹.

²³²⁰ Zie uitgebreid bij TIMAGENIS, G.J., International Control of Marine Pollution, New York, Oceana Publications, 1980, 319-574.

²³²¹ Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland hebben zelfs het Verdrag formeel opgezegd in respectievelijk 1984 en 1989.

Omdat OILPOL niet bleek te voldoen²³²², werd in 1973 door de IMO een conferentie bijeen geroepen die resulteerde in het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL)²³²³. Dit Verdrag werd in 1978 tijdens de Internationale Conferentie over de veiligheid van tankers en het voorkomen van verontreiniging ("Tanker Safety and Pollution Prevention - TSP Conference 1978") geamendeerd²³²⁴ door een Protocol dat integraal deel uitmaakt van het Verdrag, waardoor het Verdrag bekend is als MARPOL 73/78²³²⁵. Het Protocol is samengevoegd bij het Verdrag van 1973 en is geen ondergeschikt deel van het Verdrag, waardoor alle staten onafgezien of ze partij zijn bij MARPOL 73 verdragspartij kunnen worden bij het Protocol²³²⁶.

Het MARPOL-Verdrag beoogt de vrijwillige en incidentele lozingen van olie en andere schadelijke stoffen afkomstig van schepen te voorkomen, hetzij direct door middel van strikte operationele lozingsvoorwaarden of een lozingsverbod, hetzij indirect door het opleggen van technische maatregelen inzake de bouw en de uitrusting van het schip. MARPOL 73/78 bestaat uit twee protocollen en vijf technische bijlagen, die elk een vorm van verontreiniging behandelen en waarvan de laatste drie bijlagen facultatief zijn, met name afzonderlijk van het Verdrag kunnen worden geratificeerd. Bijlage I bevat voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door olie. Bijlage II bevat voorschriften voor het beheersen van verontreiniging door schadelijke vloeistoffen in bulk. Bijlage III bevat voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door schadelijke stoffen die op zee worden vervoerd in verpakte vorm²³²⁷. Bijlage IV bevat voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door sanitair scheepsafval. Bijlage V bevat voorschriften ter voorkoming van verontreiniging voor scheepsvuilnis. Onder de Bijlagen I, II en V kunnen bijzondere mariene gebieden worden aangeduid waarin strengere

²³²² Zie PRITCHARD, Z.S., Load on Top: From the Sublime to the Absurd, 9 *JMLC* 212-224 (1978); M'GONIGLE, R.M. en ZACHER, M.W., *o.c.*, 108, 110-111; ABECASSIS, D.W. en JARASHOW, R.L. (Eds.), *Oil Pollution from Ships*, London, Stevens & Sons, 1985, 27-31, 53-54; MITCHELL, R.B., *o.c.*, 82-92 en 151; In het OILPOL-Verdrag waren er geen verplichtingen voor de havenstaten om ontvangstinstallaties ter beschikking te stellen van de scheepvaart: cf. IMO, *Comprehensive Manual on Port Reception Facilities*, IMO, London, 1995, 23 en 25.

²³²³ Tekst in 12 *ILM* 1319 (1973); zie voor de totstandkoming van het Verdrag: M'GONIGLE, R.M. en ZACHER, M.W., *o.c.*, 107-122.

²³²⁴ Tekst in: 17 *ILM* 546 (1978); *B.S.*, 24.05.1984; Tijdens de winter 1976-77 deden zich voor de kust van de Verenigde Staten een aantal tankerongevallen voor, waaruit duidelijk bleek dat de veiligheid van tankschepen en de voorkoming van verontreiniging konden worden verbeterd. In een boodschap aan het Congres stelde president Carter begin 1977 voor om nationale en internationale maatregelen te treffen ter verbetering van: 1/ de inspecties en de certificaten; 2/ de bemanningstandaarden; en 3/ de constructie en uitrusting van tankschepen: 17 *ILM* 541 (1978); zie voor de totstandkoming van het protocol: M'GONIGLE, R.M. en ZACHER, M.W., *o.c.*, 122-142.

²³²⁵ Zie voor België: Wet houdende goedkeuring van volgende internationale akten: a) Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, en Bijlage, opgemaakt te Londen op 2 november 1973; b) Protocol van 1978 bij het Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, en Bijlage, opgemaakt te Londen op 17 februari 1978, *B.S.*, 24 mei 1984.

²³²⁶ *IMO News* 20 (1993/4); KHALIMONOV, O., IMO Conventions in the Field of Marine Pollution Prevention, Preparedness and Response, in 59 *Baltic Sea Environment Proceedings* 113 (1994).

²³²⁷ Bijlage III werd geamendeerd waardoor de IMDG Code in de Bijlage III als referentie wordt opgenomen. De gewijzigde Bijlage III is van kracht sedert 28 februari 1994.

lozingsvoorschriften gelden. Verder zijn er twee protocollen. Protocol II voorziet in een arbitrageprocedure voor de regeling van geschillen. Protocol I bevat de bepalingen die moeten worden in acht genomen bij het melden van voorvallen met schadelijke stoffen. Protocol I werd in 1985 herzien waardoor ook de rapportage van incidenten waarbij verpakte gevaarlijke goederen in zee terecht komen of kunnen komen, verplicht wordt (art. II, Protocol I)²³²⁸. In 1989 wordt de rapportage en de te volgen procedure bij incidenten met gevaarlijke goederen, gevaarlijke stoffen en mariene pollutanten gestandaardiseerd, alsook de rapportage en de te volgen procedure bij incidenten waarbij verpakte gevaarlijke goederen in zee terecht komen of kunnen komen (verlies, mogelijk verlies en het overboord slaan)²³²⁹.

Het Verdrag met de Bijlage I trad in werking op 2 oktober 1983. Bijlage I werd geamendeerd in 1984 en werd van kracht op 7 januari 1986. In art. II, 1 van het Protocol van 1978 kwamen de partijen overeen om de tenuitvoerlegging van Bijlage II met drie jaar uit te stellen, te rekenen vanaf de datum van de inwerkingtreding van het Protocol of gedurende een langer tijdvak te bepalen door de MEPC. Er was gebleken dat veel staten niet bereid waren om Bijlage II te aanvaarden aangezien de technische problemen zo omvangrijk waren dat de uitvoering van de voorschriften van de Bijlage niet mogelijk bleken, vooral ten aanzien van de vereiste lozingsbepalingen en ontvangstinstallaties voor chemicaliëntankers²³³⁰. Gezien Bijlage II als verplichte bijlage gekoppeld was aan Bijlage I, dreigde hierdoor de inwerkingtreding van het Verdrag en Bijlage I te worden uitgesteld. De tekst van Bijlage II werd geamendeerd in december 1985 en de geamendeerde Bijlage II werd uiteindelijk van kracht op 6 april 1987²³³¹. Door amendementen in maart 1989 worden de lijsten van chemicaliën in de "International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk" (IBC Code), in de "Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk" (BCH Code) en in de Aanhangsels II en III bij Bijlage II, MARPOL 73/78 herzien. Deze amendementen zijn van kracht sedert 13 oktober 1990. Amendementen van maart 1990 voeren een nieuw geharmoniseerd systeem van surveys en certificaten in die samenvallen met het Laadlijnverdrag (1966) en het SOLAS-Verdrag (1974). Door amendementen uit 1992 wordt vanaf 6 juli 1993 de dubbele rompverplichting voor bepaalde tankers ingevoerd.

Alle Noordzeelanden hebben het MARPOL 73/78 Verdrag, inclusief Bijlagen I en II, geratificeerd in 1983-1984. Bijlage III werd van kracht op 1 juli 1992 en is aangenomen door alle Noordzeelanden. Bijlage IV is nog niet van kracht. Bijlage V werd van kracht op 31 december 1988 en is aangenomen door alle Noordzeelanden. Op 3 juli 1995 hadden 95 staten die samen meer dan 92,74% van het wereldtonnage vertegenwoordigen, het MARPOL-Verdrag en de Bijlagen I en II geratificeerd. Bijlage III is aangenomen door 73 staten (64,69% van het

²³²⁸ Resolutie MEPC 21(22) van 5 december 1985; zie ook IMO News 6 (1986/1); Er werden ook richtlijnen aangenomen voor de rapportering van incidenten met gevaarlijke stoffen: Resolutie MEPC 22(22) van 5 december 1985.

²³²⁹ Resolutie A.648(16) "General principles for ship reporting systems", aangenomen op 19 oktober 1989.

²³³⁰ Zie IMO News 3 (1986/1).

²³³¹ Resolutie MEPC 17(22) van 5 december 1985; zie ook IMO News 4 (1986/1).

wereldtonnage), Bijlage IV door 60 staten (40,57%) en Bijlage V door 77 staten (79,25%)²³³².

Momenteel worden diverse amenderingen op MARPOL 73/78 overwogen, waaronder een nieuwe Bijlage VI over luchtverontreiniging afkomstig van schepen, een mogelijke nieuwe bijlage over het inbrengen van vreemde organismen in het kustwater via het ballastwater en een mogelijke uitbreiding van bijlage II over verontreiniging door droge stortgoederen in aanvulling op gevaarlijke vloeibare stoffen in bulk. Verder zijn de bestaande Bijlagen I, II, III en V het voorwerp van amenderingenvoorstellen, die echter nog niet zijn gefinaliseerd. Bijlage I maakt voortdurend het voorwerp uit van amenderingenvoorstellen in navolging op de voorschriften 13F en 13G die een alternatieve tankerconstructie voorzien, die als gelijkwaardig kan worden beschouwd aan de dubbele romp. Bijlage I maakt ook het voorwerp uit van een totale redactionele herziening omdat de bijlage door voortdurende amenderingen gedurende de afgelopen 20 jaar inconsistent is geworden²³³³. Hetzelfde probleem stelt zich met Bijlage II, waarbij meer in het bijzonder een substantiële herziening van de indeling van gevaarlijke stoffen uit de bestaande lijsten in het vooruitzicht wordt gesteld, eventueel strengere lozingsnormen en een mogelijke meer efficiënte "cargo stripping" methode ("superstripping") waardoor de chemicaliënrestanten in tankers verder kunnen worden verminderd²³³⁴. De MARPOL regelgeving is niet enkel zeer technisch maar ook bijzonder moeilijk af te dwingen. Dit ligt gedeeltelijk in het feit dat de inhoud van de bijlagen een compromistekst vormen tussen scheepvaart enerzijds en milieubescherming anderzijds. NINABER wijst er terecht op dat "*in a constant striving to accommodate every single conflicting interest, MARPOL 73/78 has become an inaccessible and inconsistent document*"²³³⁵. Vooral het vervoer van bepaalde stoffen met ofwel een olietankschip of een chemicaliëntanker, geven aanleiding tot uiteenlopende lozingsvoorschriften, terwijl het onderscheid in A-B-C-D stoffen in Bijlage II, MARPOL 73/78 kan worden vereenvoudigd in twee categorieën, waarvan bij de ene het lozen van de stoffen volledig moet worden verboden en bij de andere categorie strenge lozingsvoorschriften worden gehanteerd. Een amendement op Bijlage V brengt de tekst in lijn met de nieuwe teksten van de Bijlagen I en II, maar zal tevens afvalbeheersplannen en een afvalboekhouding op het schip verplicht maken, terwijl de bemanning wordt attent gemaakt op de lozingsbeperkingen door middel van duidelijke informatieborden²³³⁶. Een nieuwe Bijlage IV beoogt een onderscheid te maken tussen schepen die internationale reizen ondernemen en andere, en de toepassing te beperken tot nieuwe en bestaande schepen vanaf 400 brutotonnage (BT) en schepen die meer dan 15 personen vervoeren, hetgeen een verzwakking is van de huidige Bijlage IV (van toepassing op schepen van meer dan 200 brutotonnage of schepen die meer dan 10 personen vervoeren), maar meer consistent is met de andere MARPOL Bijlagen waarin ook een onderscheid wordt gemaakt tussen schepen van 400 BT en meer en deze van

²³³² IMO Doc. A 19/12, 3.

²³³³ Zie het rapport van de correspondentiegroep: MEPC 37/12/6 van 16 juni 1995.

²³³⁴ Cf. MEPC 34/23/Add.1, Annex 8, § 2.1. "Terms of Reference for the BCH with Regard to the Revision of Annex 2".

²³³⁵ NINABER, E., MARPOL 73/78. The Need for Reform, 11 North Sea Monitor 6 (Sept. 1993).

²³³⁶ Zie ontwerp tekst: MEPC 37/11 (23 December 1994); MEPC 37/11/Rev.1 (30 March 1995); MEPC 37/11/2 (16 June 1995); zie ook IMO Doc A 19/12 van 2 augustus 1995, 2-5.

minder dan 400 BT²³³⁷.

3.1.1. Toepassingsgebied van de MARPOL- regelgeving

3.1.1.1. Schepen

Het Verdrag is van toepassing op schepen in de ruime betekenis, met name elk vaartuig, van welk type ook, waaronder inbegrepen draagvleugelboten, luchtkussenvaartuigen, onderwater-vaartuigen, vaartuigen in drijvende toestand en vaste en drijvende platformen (art. 2 (4)). Het Verdrag is niet van toepassing op oorlogsschepen, mariene hulpschepen of andere schepen die eigendom zijn van staten of beheerd worden door staten en uitsluitend gebruikt worden voor niet-commerciële gouvernementele activiteiten. Niettemin dient de vlaggenstaat ervoor te zorgen dat deze schepen het Verdrag respecteren voor zover dit redelijk en uitvoerbaar is (art. 3 (3)). Dit is de immuniteitsclausule ten aanzien van de jurisdictie van een vreemde staat, die terug te vinden is in omzeggens alle scheepvaartverdragen, in het Verdrag over de Volle Zee van 1958 (art. 6, VVZ) en in artikelen 96 en 236 van het Zeerechtverdrag²³³⁸.

Schepen die zijn omgebouwd tot vlottende ontvangstinstallaties voor afvalolie vallen zowel onder MARPOL 73/78 als het Dumpingverdrag van London (1972)²³³⁹. Een MARPOL schip is bijgevolg niet afhankelijk van de feitelijke situatie of het varende is of bemand, maar wel of het in staat is om te drijven, onafgezien of dit via een eigen drijfvermogen geschiedt of niet. Niettemin zal zoals in andere maritieme verdragen steeds moeten worden nagegaan op welke type schip bepaalde verdragsbepalingen of het ganse verdrag van toepassing is en op welke tonnagesklassen. Een belangrijk onderscheid in het MARPOL-Verdrag, is het onderscheid tussen olietankschepen en niet-olietankschepen onder Bijlage I.

3.1.1.2. Lozen van schadelijke stoffen

Het belangrijkste verschil met het OILPOL-Verdrag bestaat erin dat het MARPOL-Verdrag niet is beperkt tot olieverontreiniging alleen, maar ook andere bronnen van verontreiniging van de zee door schepen behandelt. In tegenstelling tot de begripsomschrijving van olie of oliehoudende mengsels in OILPOL, wordt in MARPOL 73/78 het begrip "*schadelijke stof*" gehanteerd, d.w.z. elke stof die indien ze in de zee terecht komt, gevaar kan opleveren voor de gezondheid van de mens, schade kan toebrengen aan de levende rijkdommen en het mariene milieu, de recreatiemogelijkheden van de zee schaden of de rechtmatige gebruiken van de zee

²³³⁷ Cf. voorlopige ontwerp tekst in MEPC 37/12/10 (16 June 1995).

²³³⁸ Zie ook SOMERS, E., o.c., 239-241.

²³³⁹ Lozingen van tankers die zijn geconverteerd tot vlottende ontvangstinstallaties voor olie vallen onder de definitie van dumping. Deze lozingen vallen onder Bijlage I (5) van het Verdrag van Londen en zijn in beginsel verboden, tenzij kan worden aangetoond dat de lozing een sporenverontreiniging is die vlug onschadelijk wordt gemaakt. In dat geval is een dumpingvergunning vereist. De Verdragspartijen bij het Verdrag van Londen worden aangeraden een beoordeling te maken over de invloed van deze lozing in plaats van MARPOL 73/78 toe te passen, die lozingen van minder dan 15 ppm olie-effluent toelaten, hoewel wordt toegegeven dat een olielozing van minder dan 15 ppm oliegehalte geen aanzienlijke gevolgen zal hebben voor het leefmilieu: LDC 11/14, § 3.43 van 8 november 1988

belemmeren (art. 2 (2)). Deze kwalificatie stemt, met uitzondering van de weglating van het inbrengen van energie, in essentie overeen met de definitie van mariene verontreiniging uit het Zeerechtverdrag. Het gebruik van het woordje "kan" ("liable"), laat de mogelijkheid open om ook ten aanzien van de scheepvaart het voorzorgsbeginsel toe te passen.

Het in zee terechtkomen wordt ruim geïnterpreteerd als een lozing en omvat elk vrijkomen van stoffen van een schip, waaronder inbegrepen het ontsnappen, overboord zetten, wegvloeien, lekken, pompen, storten of ledigen, ongeacht de oorzaak (art. 3 (a)). Stortingsactiviteiten die onder het Dumpingverdrag van Londen vallen worden niet beschouwd als een lozing en ook het vrijkomen van schadelijke stoffen die rechtstreeks het gevolg zijn van de exploratie, exploitatie en de geassocieerde processen van de ontginning van de minerale rijkdommen van de zeebodem en het vrijkomen van schadelijke stoffen die het gevolg zijn van het wetenschappelijk onderzoek naar de bestrijding en controle van verontreiniging (bv. oliedispersiestoffen die worden gebruikt na ongevallen met olietankers) is geen lozing onder het MARPOL-Verdrag (art. 2 (3)(b)). Een storting onder het Verdrag van Londen is het zich op zee opzettelijk ontdoen van afval en andere stoffen vanaf schepen, luchtvaartuigen, platforms of andere bouwwerken in zee, uitgezonderd het afval en de stoffen afkomstig van de normale exploitatie²³⁴⁰. Het MARPOL-Verdrag en het Dumpingverdrag vullen elkaar bijgevolg aan, hoewel ze hetzij de rechtstreekse of normale exploitatieverontreiniging afkomstig van boorplatformen uitsluiten.

3.1.1.3. Platformen

Het feit dat het Verdrag van toepassing is op drijvende en vaste platformen die onder de definitie van "schip" vallen, betekent niet dat het Verdrag van toepassing is op alle verontreiniging afkomstig van deze platformen. Schadelijke stoffen die vrijkomen als rechtstreeks gevolg van de exploratie, de exploitatie en de verwerking van de minerale rijkdommen van de zeebodem worden van de toepassing van het Verdrag uitgesloten (art. 2 (3)(b)(ii)) en vormen een belangrijke beperking op de toepasbaarheid van het Verdrag bij de offshore productie. Vooral wegens het universeel karakter van de organisatie is dit een gemiste kans²³⁴¹. Volgens de vertegenwoordiger van de Sovjetunie tijdens de Conferentie is het Verdrag slechts van toepassing op platformen, voor zover het de activiteiten betreft die vergelijkbaar zijn met schepen, namelijk het overboord verwijderen van vuilnis en andere schadelijke stoffen²³⁴². Bij platformen die worden gebruikt voor de exploratie, de exploitatie en de verwerking van de minerale rijkdommen van de zeebodem doen zich vier vormen van olielozingen voor, met name het afvoeren van olie vanaf de platformen ("platform drainage"), afvoeren van bewerkingsolie ("offshore processing drainage"), olielozingen bij het productiewater en slagvolume lozingen ("displacement discharge"). Bij olielozingen is MARPOL enkel van toepassing op het afvoeren van olie vanaf de boortorens of andere platformen zelf, indien het

²³⁴⁰ Artikel III (1)(a) en (1)(b)(i), Verdrag van Londen.

²³⁴¹ Temeer daar de initiële aanleiding voor de Conferentie van 1973 de verontreiniging afkomstig van de offshore productie voor ogen had en uiteindelijk niet werd weerhouden wegens de voorbereiding van UNCLOS III: SASAMURA, Y, 34 Years of IMO, *IMO News* 19 (1993/4).

²³⁴² Zie uitgebreid bij: TIMAGENIS, G.J., o.c., 368-374.

olie betreft afkomstig van machineruimtes, olie van generatoren, olietanks en pompen. Deze olielozingen worden gelijkgeschakeld met lozingen van schepen met een bruto tonnage van 400 ton en meer, die geen tankschepen zijn. Olielozingen zijn toegestaan indien de geloosde onverdunde vloeistof niet meer dan 15 eenheden olie per miljoen eenheden oliehoudend mengsel bevat²³⁴³. Verder is ook Voorschrift 4 van Bijlage V expliciet van toepassing op vaste en drijvende platformen waardoor het storten van scheepsvuilnis vanaf deze platformen verboden is, behoudens de uitzondering voor het storten van voedselresten. Tenslotte kunnen ook de bepalingen van Bijlage IV inzake sanitair afval van toepassing zijn op platformen aangezien dit afval niet het rechtstreekse gevolg is van de exploratie, exploitatie en verwerking van de minerale rijkdommen van de zeebodem.

Het lozen van sanitair afval en schadelijke stoffen die vrijkomen als rechtstreeks gevolg van de exploratie, exploitatie en de verwerking van de minerale rijkdommen van de zeebodem is voor de Noord Oostelijke Atlantische Oceaan wel onderworpen aan het Verdrag van Parijs (1974) dat de verontreiniging afkomstig van het vasteland, waaronder offshore exploitatie, tot voorwerp heeft²³⁴⁴. Het Verdrag zal worden vervangen door het nieuwe Verdrag van Parijs (1992) waarin de verontreiniging door offshore activiteiten, in de zin van exploratie en exploitatie, wordt beheerst door een aparte bijlage²³⁴⁵. Zonder een bijkomende regionale verdragsrechtelijke regeling is er echter een internationale lacune ten aanzien van voormelde verontreiniging door offshore- installaties.

3.1.1.4. Schepen van verdragspartijen en schepen van niet-verdragspartijen

Het MARPOL-Verdrag is van toepassing op schepen "*die gerechtigd zijn de vlag van een Partij bij het Verdrag te voeren*" (art. 3 (1)(a)). De verdragspartijen moeten het Verdrag van toepassing maken op de schepen die hun vlag voeren en zijn gerechtigd om handhavend op te treden ten aanzien van deze schepen die overtredingen begaan waar ook ter wereld²³⁴⁶. Een schip van een verdragspartij moet bijgevolg altijd voldoen aan de MARPOL wetgeving van de vlaggenstaat. Dit algemeen beginsel wordt ook in het MARPOL-Verdrag benadrukt in artikel 4 (1) bij het optreden in geval van overtredingen: "*Elke overtreding van de bepalingen van dit Verdrag wordt verboden en strafbaar gesteld krachtens de wetgeving van de Administratie van het betrokken schip, ongeacht waar de overtreding zich voordoet. ...*" en wordt bevestigd

²³⁴³ Voorschrift 21 (c), Bijlage I, geamendeerd door Resolutie MEPC. 14(20) en Resolutie MEPC. 51(32). Volgens Voorschrift 21 (d), bijgevoegd door Resolutie MEPC 14(20) was de lozing buiten bijzondere gebieden toegestaan indien de geloosde vloeistof zonder verdunning minder dan 100 eenheden olie per miljoen eenheden geloosde vloeistof bevatte. Deze bepaling gold voor platformen en installaties die stil lagen en meer dan 12 zeemijl van het dichtstbijzijnde land gelegen waren. Indien er strengere nationale voorschriften waren, hadden deze voorrang. Door Resolutie MEPC. 51(32) van 6 maart 1992 wordt het lid (d) geschrapt en wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen platformen en installaties in en buiten bijzondere gebieden.

²³⁴⁴ Artikel 3 (c)(iii), Verdrag van Parijs (1974) en diverse aanbevelingen en beslissingen van PARCOM, waaronder o.a. PARCOM Decision 92/2 on the Use of Oil-Based Muds (ter vervanging van PARCOM Decision 88/1); PARCOM Recommendation 92/6 on Best Available Technology for Produced Water Management on Offshore Gas and Oil Installations.

²³⁴⁵ Zie artikelen 1 (e) en (j), en Bijlage III, Verdrag van Parijs (1992).

²³⁴⁶ Cf. ook Beginsel 20 van de Verklaring van Stockholm (1972).

in artikel 211 (2), Zeerechtverdrag. *Elke overtreding van de bepalingen van dit Verdrag binnen de rechtsmacht van een Partij bij het Verdrag wordt verboden en strafbaar gesteld krachtens de wetgeving van die Partij ...*" (art. 4 (2))²³⁴⁷.

Luidens artikel 3 (1)(b), MARPOL 73/78 zal het Verdrag ook van toepassing zijn op schepen die de vlag voeren van niet-verdragsstaten die operationeel zijn onder het gezag van een verdragspartij²³⁴⁸. Het MARPOL-Verdrag hanteert hier het begrip "gezag" ("authority"), terwijl bij overtredingen in artikel 4 (2) het begrip "rechtsmacht/jurisdictie" ("jurisdiction") wordt gebruikt. Bij de ontstaansgeschiedenis van artikel 3 werd rekening gehouden met de evolutie van het begrip "jurisdictie" tijdens de derde Zeerechtconferentie die in 1973 van start ging, met name een uitbreiding van de territoriale bevoegdheid van de kuststaten voorbij de territoriale zee²³⁴⁹. Het gezag ("authority") van een staat is nauw verbonden met het begrip "jurisdictie/rechtsmacht". Jurisdictie is internationaalrechtelijk het gezag van een staat om personen en zaken te onderwerpen aan zijn juridische ordening²³⁵⁰. Beide begrippen worden dikwijls door elkaar gebruikt bij het beschrijven van de bevoegdheid van staten²³⁵¹. Internationaalrechtelijk is "jurisdictie of rechtsmacht" niet beperkt tot de loutere rechterlijke bevoegdheid²³⁵². Uit het begrip "gezag" blijkt voor de verdragspartijen de aanwezigheid van zowel een functioneel element, als een territoriaal element²³⁵³. Het territoriale element bestaat erin dat verdragspartijen, als havenstaat of kuststaat het verdrag toepassen op niet-verdragsschepen indien ze onder hun territoriaal gezag vallen: in de havens, in de interne wateren en in de territoriale zee (territoriale jurisdictie). Het functionele element bestaat erin dat kuststaten het verdrag toepassen ten aanzien van niet-verdragsschepen bij overtredingen in hun exclusieve economische zone (functionele jurisdictie)²³⁵⁴, door andere auteurs ook zonale jurisdictie ge

²³⁴⁷ Belgische goedkeuringswet MARPOL 73/78 van 17 januari 1984, in B.S., 24 mei 1984, 7373

²³⁴⁸ Art. 3 (1): "*The present Convention shall apply to: ... (b) ships not entitled to fly the flag of a Party but which operate under the authority of a Party*".

²³⁴⁹ TIMAGENIS, G.J. o.c., 376.

²³⁵⁰ Cf. BOS, M., The Extraterritorial Jurisdiction of States, 65/II Annuaire de l'Institut de Droit International 133 (1994): "*Jurisdiction is to be understood as a State's authority to subject persons (natural or juridical) and things to its legal order*".

²³⁵¹ Zie bij SMITH, B.D., o.c., 132 e.v.; voor IJlstra hebben "authority" en "jurisdiction" dezelfde rechtsgevolgen: IJLSTRA, T., Wat ligt daar in het water?, Milieurecht in stelling, Zwolle, Tjeenk Willink, 1990, 204, noot 11.

²³⁵² Zie het gebruik van de terminologie in het Zeerechtverdrag: art. 34 "... sovereignty or jurisdiction over such waters ..."; art. 55 "... under which the rights and jurisdiction of the coastal State ..."; art. 111 (7) "... within jurisdiction of a State ..."; zie ook artt. 56 (1)(b), 59, 60(2), 79 (4), 142 (1)(2), 194 (2), 196 (1), 206, 208 (1), 246 (1)(8), ...; zie het gebruik van het begrip "rechtsmacht" in de Goedkeuringswet van 6 augustus 1993 van Verdrag van Bazel, B.S., 25 februari 1994: bv. art. 1 (3)(9) "*een gebied onder de nationale rechtsmacht van een Staat*".

²³⁵³ TIMAGENIS, G.J. o.c., 377.

²³⁵⁴ Timagenis spreekt hier over een lokale en functionele jurisdictie: TIMAGENIS, G.M., o.c., 522; zie IJLSTRA, T. o.c., 204 (1990) voor wie: "*het 'functionele element' bestaat uit het feit dat de vlaggestaat gerechtigd is handhavend op te treden met betrekking tot schepen onder zijn vlag ten aanzien van overtredingen begaan waar ook ter wereld. Het 'territoriale element' bestaat hierin dat naast de vlaggestaat, andere staten het verdrag eveneens kunnen toepassen op schepen die weliswaar niet hun vlag voeren, maar die zich onder hun 'authority'*

noemd²³⁵⁵.

De verplichting van de kuststaat om toe te zien dat schepen van niet-verdragsstaten voldoen aan de verplichtingen van het MARPOL-Verdrag, is een verdragsverplichting voor de kuststaat ten aanzien van de andere verdragspartijen bij het MARPOL-Verdrag²³⁵⁶. Uit artikel 5 (4) MARPOL 73/78 volgt immers dat de verdragspartijen er moeten voor zorgen ("*shall apply*") dat schepen onder de vlag van niet-verdragspartijen voldoen aan de eisen van het Verdrag, voor zover dit noodzakelijk is om te verzekeren dat deze schepen geen gunstiger behandeling krijgen dan de schepen van de verdragspartijen (= "*de niet-voorkeur behandeling of de 'no more favorable treatment clause'*"). Deze clause werd ingelast om het universeel karakter van de scheepvaartreglementering te benadrukken en om staten aan te zetten het Verdrag te ratificeren en uit te voeren. Het toepassen van de clause door haven- en kuststaten ten aanzien van niet-verdragspartijen vermijdt een ongelijke behandeling, maar is uiteraard beperkt tot wat strikt noodzakelijk is om de doelstellingen van het MARPOL-Verdrag te respecteren²³⁵⁷.

3.2. Het Internationaal Verdrag inzake de veiligheid van mensenlevens op zee (SOLAS 1974/78)

Hoewel niet in hoofdzaak toepasselijk op mariene verontreiniging, omvat het Internationaal Verdrag inzake de veiligheid van mensenlevens op zee (SOLAS) een aantal belangrijke bepalingen die op het technische vlak als het ware MARPOL aanvullen en te maken hebben met algemene veiligheidsvoorschriften die bijdragen tot het voorkomen van scheepvaartongevallen. De technische voorschriften inzake de bouw van een passagiersschip en de schepen gebruikt voor het vervoer van vaste bulkgoederen, het laden van vaste bulkgoederen, de voorschriften betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen, de voorschriften inzake brandpreventie, het inerte gassysteem, het dubbele besturingsmechanisme en de radarverplichtingen, leveren een bijdrage tot de voorkoming van incidenten aan boord of een scheepvaartongeval en de daaruit mogelijk voortkomende mariene verontreiniging. Verder voorziet het SOLAS-Verdrag en meer in het bijzonder de Algemene Voorschriften betreffende de routing van schepen²³⁵⁸, in een verdragsrechtelijke basis voor het beperken van de toegang van schepen of

bevinden"; De jurisdictie van de vlaggenstaat is volgens Hakapaa een "*quasi-territorial jurisdiction*": HAKAPAA, K., o.c., 155.

²³⁵⁵ HAKAPAA, K., o.c., 153.

²³⁵⁶ TIMAGENIS, G.J., o.c., 383.

²³⁵⁷ Cf. BLANCO-BAZAN, A., Implementation of IMO Conventions by Flag and Port States, in The Marine Environment and Sustainable Development: Law, Policy, and Science, COUPER, A. en GOLD, E. (Eds.), Hawaii, Law of the Sea Institute, 1993, 462-463; Ook het SOLAS-Verdrag in art. II (3) en het STCW-Verdrag in art. X (5) bevat een gelijkwaardige clause, terwijl het Memorandum on Port State Control dit beginsel overneemt bij de controles in de havens, maar dan op basis van de territoriale jurisdictie van de havenstaten.

²³⁵⁸ Resolutie A.572(14): "General provisions on ships' routing", zoals geamendeerd; zie IMO, Ships' Routing, Sixth Edition (1991) and 1992 Amendments, London, IMO, 1993, verder afgekort als Ships' Routein 1993.

bepaalde categorieën van schepen in kleinere en milieugevoelige zeegebieden²³⁵⁹. Het Verdrag biedt eveneens de multilaterale rechtsbasis voor het instellen van scheepsmeldingsstelsels.

Het SOLAS-Verdrag werd afgesloten in 1960 en vervangen door het Verdrag van 1974 (SOLAS 1974)²³⁶⁰, aangevuld door het Protocol van 1978²³⁶¹. Het SOLAS-Verdrag 1974 werd geamendeerd in respectievelijk 1981, 1983, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1994 en 1995.

3.2.1. Het SOLAS-Verdrag (SOLAS 74)

SOLAS 1974 is van kracht sedert 25 mei 1980 en werd geratificeerd door alle Noordzeelanden. Momenteel hebben 128 landen het SOLAS-Verdrag van 1974 geratificeerd en vertegenwoordigen ze 98,34 % van de sloopstonnage van de wereldkoopvaardijvloot²³⁶². Voor het Protocol van 1978 zijn dit 83 landen die 91,50 % van de sloopstonnage vertegenwoordigen²³⁶³. Het SOLAS-Verdrag van 1974²³⁶⁴ bevat in de Bijlagen bepalingen inzake de bouw van het schip (Hoofdstuk II), meer bepaald aangaande de waterdichte indeling, de stabiliteit, de machine- en elektrische installaties (Hoofdstuk II-1), de bescherming tegen, alsmede het opsporen en blussen van brand (Hoofdstuk II-1), en verder inzake de reddingsmiddelen aan boord van het schip (Hoofdstuk III), het gebruik van radiotelegrafie en radiotelefonie (Hoofdstuk IV), de veiligheid van navigatie (Hoofdstuk V), het veilige vervoer van graan en andere vaste bulkgoederen (Hoofdstuk VI), het veilige vervoer van gevaarlijke stoffen (Hoofdstuk VII) en de veiligheid van reactorschepen (Hoofdstuk VIII).

Het SOLAS-Verdrag is van toepassing op schepen die de vlag voeren van de verdragspartijen²³⁶⁵, met uitsluiting van oorlogsschepen, troepen-transportschepen, schepen zonder mechanische voortstuwingsmiddelen (bv. zeilschepen zonder motor), houten schepen van primitieve bouw, pleziervaartuigen zonder handelsdoeleinden en vissersvaartuigen. Tenzij het

²³⁵⁹ Hoofdstuk V, Voorschrift 8, SOLAS 74/78.

²³⁶⁰ SOLAS 1974 en Protocol 1978, tekst in: B.S., 5 december 1979; Amendementen in: X., The Ratification of Maritime Conventions, London, Lloyd's of London Press, 1990, II.3-1 - II.3-125.

²³⁶¹ Van kracht op 1 mei 1981. Tengevolge van een aantal ongevallen met olietankers in de winter van 1976-77, bleek na onderzoek dat het SOLAS-Verdrag moest worden aangepast. Aangezien het SOLAS-Verdrag nog niet van kracht was, kon het nog niet worden geamendeerd en werd besloten de amendementen in een Protocol op te nemen, goedgekeurd tijdens de "Tanker Safety Pollution Prevention" (TSPP) conferentie van 1978.

²³⁶² IMO News V (1995/3), stand op 1 augustus 1995.

²³⁶³ Stand op 11 november 1994: IMO News 11 (1994/4).

²³⁶⁴ Tekst van het Verdrag, zonder de Bijlagen: 14 ILM 959 (1975); zie uitgebreid bij: MANKABADY, S., o.c., 47-68; zie tekst in bijvoegsel van het B.S., van 5 december 1979.

²³⁶⁵ Artikel II, SOLAS 1974.

Verdrag andere bepalingen bevat²³⁶⁶, is SOLAS ook van toepassing op alle vrachtschepen met een inhoud van minder dan 500²³⁶⁷ bruto tonnage (BT)²³⁶⁸. De navigatiemaatregelen²³⁶⁹, de bepalingen betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen²³⁷⁰ en alle andere ladingen²³⁷¹, daarentegen zijn van toepassing op alle schepen, tenzij het verdrag de uitzonderingen specificieert. De verdragsverplichtingen ten aanzien van nucleaire schepen, zijn van toepassing op alle schepen, behoudens oorlogsschepen²³⁷². Verder kunnen schepen die slechts één enkele internationale reis maken en experimentele schepen worden vrijgesteld van bepaalde SOLAS verplichtingen²³⁷³. Het SOLAS-Verdrag van 1974 vervangt het Verdrag van 1960, althans voor de partijen bij beide verdragen. Bepalingen uit het Verdrag van 1960 die conflicteren met het Verdrag van 1974 zijn ondergeschikt aan het Verdrag van 1974²³⁷⁴. Verdragspartijen bij het Verdrag van 1960 kunnen nog veiligheidscertificaten verstrekken in uitvoering van dit verdrag, voorzover de staat geen verdragspartij is bij SOLAS 74. Eens verdragspartij bij SOLAS 74 moeten de veiligheidscertificaten na de datum van aanvaarding voldoen aan de SOLAS certificatieverplichtingen²³⁷⁵. De SOLAS verplichtingen worden uitsluitend gecontroleerd in de havens van de verdragspartijen²³⁷⁶.

Door de amendementen van mei 1994 worden onder andere drie nieuwe Hoofdstukken aan het SOLAS-Verdrag toegevoegd. Hoofdstuk IX over "*Management for the Safe Operation of Ships*" verstrekt aan Resolutie A.741(18) "*International Safety Management Code (ISM*

²³⁶⁶ Dit is o.m. het geval bij de verplichting om over een VHF installatie te beschikken (Voorschrift 6, Deel B), reddingsboten bij passagiersschepen (Voorschrift 20, Deel B), de vereiste radioverbindingen (Voorschrift 1, Hoofdstuk IV).

²³⁶⁷ Voorschrift 3 (a), Hoofdstuk I, SOLAS-Verdrag.

²³⁶⁸ BT of bruto tonnage is de inhoud van het schip in functie van alle gesloten ruimten, gerekend op de buitenkant van de spanten van het schip (binnenhuids volume). De BT wordt verkregen door het totale volume van de gesloten ruimten ("enclosed spaces") uitgedrukt in kubieke meters vermenigvuldigd met een reductie-coëfficiënt om de nadelige gevolgen van de gekozen parameter ten aanzien van kleinere schepen op te vangen. Een belangrijk onderscheid tussen de BRT en BT-meting ligt erin dat bij de BT-meting de niet-permanent afgesloten ladingruimten worden beschouwd als afgesloten ruimten; zie Voorschrift 2 (4) en 3, Bijlage I, Internationaal Verdrag betreffende de scheepsmeeting, Londen, 23 juni 1963; tekst in: x., Ratification of Maritime Conventions, II.3-208.

²³⁶⁹ Voorschrift 1, Hoofdstuk V, SOLAS 1974.

²³⁷⁰ Voorschrift 1, Hoofdstuk VII, SOLAS 1974.

²³⁷¹ In SOLAS 1974 beperkt tot het vervoer van graan alleen, maar uitgebreid tot alle andere ladingen die niet afzonderlijk in het verdrag worden behandeld: Voorschrift 1, Hoofdstuk VI, SOLAS 1974, zoals geamendeerd in 1991.

²³⁷² Voorschrift 1, Hoofdstuk VIII, SOLAS 1974.

²³⁷³ Zie Voorschrift 4, Hoofdstuk I, SOLAS-Verdrag.

²³⁷⁴ Artikel VI, SOLAS 1974.

²³⁷⁵ Voorschrift 12, Hoofdstuk I, SOLAS 1974.

²³⁷⁶ Cf. Voorschrift 19, Hoofdstuk I, SOLAS 1978.

Code)" een verplichtend karakter voor vlaggenstaten of registratiestatens. Hoofdstuk XI legt in Voorschrift 1 een verdragsrechtelijke basis voor Resolutie A.739(18)²³⁷⁷ die richtlijnen bevat voor de erkende organisaties van doorgaans private surveyers en classificatiemaatschappijen die instaan om de door de verdragen verplichte onderzoeken uit te voeren in opdracht van de vlaggenstaten. Voorschrift 2 van het nieuwe Hoofdstuk maakt uitgebreide onderzoeken voor tankers van meer dan vijf jaar eveneens toepasselijk op bulkschepen. Door Voorschrift 2 wordt aan Resolutie A.744(18) "*Guidelines on the Enhanced Programme of Inspections during Surveys of Bulk Carriers and Oil Tankers*" van 4 november 1993, een verdragsrechtelijke verplichting toegekend. Voorschrift 3 maakt scheepsidentificatienummers verplicht die bij de veiligheidscertificaten moeten worden gevoegd en die conform moeten zijn aan Resolutie A.600(15) "*IMO Ship Identification Scheme*". Voorschrift 4 legt een verdragsrechtelijke basis voor controles door de autoriteiten van havenstaten naar de operationele werking aan boord van vreemde schepen, mits inachtneming van de procedure uitgewerkt in Resolutie A.742(18) van 4 november 1993 "*Procedures for the Control of Operational Requirements Related to the Safety of Ships and Pollution Prevention*"²³⁷⁸. Hoofdstuk X tenslotte maakt Resolutie MSC.36(63) "*High Speed Craft Code (HSC Code)*" verplicht. Hoofdstukken X en XI zijn van kracht geworden op 1 januari 1996²³⁷⁹.

Van belang is eveneens het amendement van mei 1994 doorgevoerd door het MSC, waarbij een nieuw Voorschrift 8-1 aan Hoofdstuk V wordt toegevoegd. Vanaf 1 januari 1996 kan het gebruik van scheepsmeldingen verplicht worden voor schepen die een gebied bevaren waarin een scheepsmeldingssysteem van toepassing is. Het nieuwe Voorschrift 8-1 maakt ook het instellen van een verplicht scheepsmeldingssysteem mogelijk buiten de territoriale zee, mits goedkeuring ervan door de IMO. Het MSC heeft daartoe in december 1994 richtlijnen aangenomen die van kracht zijn vanaf 1 januari 1996²³⁸⁰. Eveneens in december 1994 heeft het MSC de Hoofdstukken VI en VII van het SOLAS-Verdrag geamendeerd, waardoor de "*Code of Safe Practice for Cargo Stowage and Securing*" vanaf 1 juli 1996 verdragsrechtelijk verplicht is²³⁸¹.

In het SOLAS-Verdrag worden in Hoofdstuk VII de voorwaarden opgenomen waaraan

²³⁷⁷ Resolutie A.739(18) van 4 november 1993 "*Guidelines for the Authorization of Organizations Acting on Behalf of the Administration*".

²³⁷⁸ Een schip in de haven van een verdragspartij kan worden onderworpen aan een inspectie door havenautoriteiten naar de operationele werking aan boord, indien er duidelijke redenen ("clear grounds") zijn waaruit blijkt dat de kapitein of de bemanning niet vertrouwd is met de essentiële veiligheidsprocedures aan boord van het schip. Resolutie A.742(18) bevat aanwijzingen wat duidelijke redenen kunnen zijn. Ook het MARPOL-Verdrag werd geamendeerd om Resolutie A.742(18) een verdragsrechtelijke basis te bieden waardoor havenstaten onder Bijlagen I, II, III en V van MARPOL 73/78 de kans wordt geboden om na te gaan of bemanningsleden vertrouwd zijn met de essentiële procedures aan boord van schepen ter voorkoming van mariene verontreiniging. De Resolutie werd van kracht onder het MARPOL Verdrag op 3 maart 1993: *IMO News* 7 (1995/1).

²³⁷⁹ Zie ook *IMO News* 17-18 (1995/2).

²³⁸⁰ Resolution MSC.43(64) van 9 december 1994 "*Guidelines and Criteria for Ship Reporting Systems*".

²³⁸¹ *IMO News* 4 (1995/1).

schepen moeten voldoen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen²³⁸², terwijl de IMDG Code geen specificaties bevat over de constructie en uitrusting van schepen die nucleair materiaal vervoeren. Wegens het stijgend aantal plutonium transporten tussen Frankrijk/Groot-Brittannië en Japan drong de noodzaak tot een veilig vervoer van deze transporten zich op. De Algemene Vergadering van de IMO heeft daartoe op 4 november 1993 de "*Code for the Safe Carriage of Irradiated Nuclear Fuel, Plutonium and High-Level Radioactive Wastes in Flasks on Board Ships*"²³⁸³ aangenomen. De noodzaak voor de Resolutie wordt ook geargumenteed door verwijzing naar paragraaf 17.30(a)(ix) van Agenda 21 (UNCED) en de oproep daarin om tot een dergelijke code te komen. De Code is van toepassing op zowel nieuwe, als bestaande schepen, met inbegrip van cargoschepen van minder dan 500 BT. Door de Code wordt het SOLAS-Verdrag op deze transporten expliciet van toepassing verklaard (schadestabiliteit, brandbeveiliging, elektrische voorzieningen), aangevuld met specifieke eisen inzake de bevestiging van de lading en de controle van de temperatuur in de ladingruimte.

3.2.2. Het SOLAS- Protocol (Protocol 78)

In tegenstelling tot het MARPOL-Verdrag, waar het Protocol van 1978 integraal deel uitmaakt van het Verdrag en er daarom sprake is van MARPOL 73/78, is het SOLAS Protocol een afzonderlijk protocol dat door 83 landen is geratificeerd. Die landen vertegenwoordigen 91,50 % van de wereldtonnage²³⁸⁴. In het Protocol van 1978 wordt de noodzaak erkend om de veiligheid van tankschepen in het bijzonder te verbeteren (Preambule), vooral met betrekking tot de bescherming tegen, alsmede het opsporen en blussen van brand bij tankschepen. Door het Protocol wordt o.m. het inerte gassysteem ter bescherming van de ladingtanks, verplicht gemaakt voor olie-tankschepen met een kleiner draagvermogen. Het Protocol van 1978 werd geamendeerd in 1981 en zal worden vervangen door het Protocol van 1988²³⁸⁵. Het Protocol van 1988 verbetert en harmonieert de inspectie -en onderzoeksverplichtingen en introduceert nieuwe modellen van veiligheidscertificaten die vereist zijn volgens het SOLAS-Verdrag, het MARPOL-Verdrag en het Laadlijn Verdrag. De data van onderzoek en de periodes tussen de onderzoeken worden op elkaar afgestemd. Voorheen kon de situatie zich voordoen dat een schip na onderzoek volgens het SOLAS-Verdrag niet meer voldeed aan de technische verdragsbepalingen en naar een reparatiewerf werd verwezen, terwijl een maand later het schip na een onderzoek volgens het MARPOL-Verdrag opnieuw niet meer voldeed aan deze technische verdragsbepalingen en terug naar een reparatiewerf werd verwezen. Zowel vanuit het oogpunt van de onderzoeker, als het onderzochte schip was dit geen ideale situatie. Dit probleem werd reeds erkend op de TSPP Conferentie van 1978. Na 10 jaar is men erin geslaagd om deze verschillende onderzoeksverplichtingen op elkaar af te stemmen. Deze amendementen op het SOLAS Protocol en het Laadlijn Verdrag moeten

²³⁸² Het vervoer van gevaarlijke stoffen onder SOLAS slaat niet op gevaarlijke stoffen die op het schip worden gebruikt en verbruikt of deel uitmaken van de uitrusting van het schip: Voorschrift 1.2., Hoofdstuk VII, SOLAS 1974.

²³⁸³ Resolutie A.748(18) van 4 november 1993.

²³⁸⁴ Stand op 1 november 1994: *IMO News* 11 (1994/4).

²³⁸⁵ Artikel II, Protocol van 11 november 1988. Dit Protocol is nog niet van kracht. Tekst in: X., *The Ratifications of Maritime Conventions*, London, Lloyd's of London Press, 1990, II.3.24, II.3.-80/7 - II.3.-125.

echter worden geratificeerd door minstens 15 staten die 50% van het wereldtonnage vertegenwoordigen. In afwachting van het formeel van kracht worden onder het SOLAS en Laadlijn Verdrag werden door de Algemene Vergadering van de IMO twee Resoluties aangenomen die enerzijds moeten toelaten om het geharmoniseerd systeem van onderzoek en certificaatverstrekking vervroegd toe te passen²³⁸⁶ en anderzijds richtlijnen uitwerken die deze toepassing moet standaardiseren en vergemakkelijken²³⁸⁷.

3.3. Het Internationaal Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, brevettering en wachtdienst (STCW 1978)

Het Internationaal Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, brevettering en wachtdienst, opgemaakt te Londen op 7 juli 1978²³⁸⁸, beoogt benevens de veiligheid van mensenlevens en goederen te bevorderen, ook het zeemilieu te beschermen²³⁸⁹. Het Verdrag werd van kracht op 28 april 1984 en is geratificeerd door alle Noordzeelanden. Op 1 augustus 1995 hadden 113 landen het Verdrag geratificeerd die 94,67 % van het wereldtonnage vertegenwoordigen²³⁹⁰. Het Verdrag werd geamendeerd in 1991 en 1994²³⁹¹.

In juli 1995 zijn belangrijke amendementen op het STCW-Verdrag aangenomen²³⁹². Er is besloten om het Verdrag zelf niet te amenderen omdat deze amendementen pas van kracht kunnen worden nadat 2/3 van de verdragspartijen het amendement hebben geratificeerd, hetgeen het van kracht worden te lang zou vertragen. De bijlage met de technische hoofdstukken is geamendeerd door middel van de stilzwijgende aanvaardingsprocedure, waardoor de amendementen van kracht worden op 1 februari 1997. Tot 1 februari 2002 mogen de verdragspartijen nog oude STCW certificaten uitreiken en goedkeuren voor zeevarenden

²³⁸⁶ Resolutie A.718(17) van 6 november 1991, "Early Implementation of the Harmonized System of Survey and Certification", aangevuld met Resolutie A.745(18) van 4 november 1993.

²³⁸⁷ Resolutie A.746(18) van 4 november 1993, "Survey Guidelines under the Harmonized System of Survey and Certification".

²³⁸⁸ Zie Wet van 16 augustus 1982 houdende goedkeuring van het Internationaal Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, brevettering en wachtdienst, en van de Bijlage opgemaakt te Londen op 7 juli 1978, B.S., 29 oktober 1982; zie ook X., The Ratification of Maritime Conventions, London, Lloyd's of London Press Ltd, 1.3-69 - 1.3.71.

²³⁸⁹ cf. Preambule: "Geleid door de wens de veiligheid van mensenlevens en goederen op zee te bevorderen en het zeemilieu te beschermen door het in onderling overleg opstellen van internationale normen voor zeevarenden inzake opleiding, brevettering en wachtdienst ...".

²³⁹⁰ IMO News V (1995/3).

²³⁹¹ Resolutie MSC 33(63) "Special training requirements for personnel on tankers", van 23 mei 1994 ter vervanging van Hoofdstuk V, STCW 1978 (van kracht op 1 januari 1996). Tekst in X., Ratification of Maritime Conventions, II.3-226/90 - II.3-226/97.

²³⁹² Zie de tekst van de amendementsvoorstellen: x., Draft Text of Amendments to the 1978 STCW Convention, IMO Document STCW/CONF/4, 9 December 1994, 26 JMLC 4 (1995); zie commentaar IMO News 22-26 (1995/2); IMO News VIII (1995/3). Medio 1996 was de officiële goedgekeurde tekst nog niet vrijgegeven door het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken, terwijl de IMO zelf de tekst niet kon ter beschikking stellen aan de niet-officiële vertegenwoordigers van staten.

wiens opleiding of dienst is begonnen vóór 1 augustus 1998. Naast amendementen op de STCW voorschriften uit de bijlage is er ook een nieuwe internationale code betreffende normen voor zeevarenden inzake opleiding, brevettering en wachtdienst uitgewerkt, met een verplichtend gedeelte (Deel A) en een vrijwillig gedeelte (Deel B)²³⁹³. Het menselijke element aan boord van schepen is een belangrijke oorzaak voor ongevallen en is ook verantwoordelijk voor de helft van de ladingschade en verontreinigingsvoorvallen, zowel veroorzaakt door het overboord slaan van lading als bunkerlozingen²³⁹⁴. De amendering van het STCW-Verdrag moet daaraan tegemoet komen, vooral door het uitwerken van een meer effectief systeem van naleving en controle door alle partijen. Volgens de ontwerptekst zal de controle bijgevolg niet meer bij voorrang worden uitgevoerd door de administraties van de vlaggenstaten²³⁹⁵. De controle kan door iedere verdragspartij worden uitgevoerd, op het ogenblik dat het schip zich in de haven van een verdragspartij bevindt²³⁹⁶. Ook de IMO zelf krijgt een controletaak toebedeeld. De verdragspartijen zijn verplicht aan de IMO gedetailleerde informatie te verstrekken over alles wat verband houdt met de tenuitvoerlegging van het Verdrag (o.m. de opleidings- en trainingscursussen, certificatieprocedure). Het MSC zal deze informatie beoordelen en de partijen identificeren die in staat blijken om het Verdrag volledig toe te passen, hetgeen voor de andere verdragspartijen een aanduiding is dat het Verdrag wordt nageleefd²³⁹⁷. Geen MSC goedkeuring kan tot gevolg hebben dat de andere verdragspartijen de certificaten niet aanvaarden²³⁹⁸.

Het STCW-Verdrag is van toepassing op zeevarenden aan boord van zeeschepen van een verdragspartij, met uitzondering van zeevarenden aan boord van vissersvaartuigen²³⁹⁹, pleziervaartuigen zonder handelsdoeleinden en houten schepen met een primitieve bouw. Het verdrag is in principe niet van toepassing op zeevarenden op oorlogsschepen en aanverwante hulpschepen, alsook op staatschepen die niet worden gebruikt voor handelsdoeleinden, hoewel de partijen worden opgeroepen om de verdragsbepalingen voor zover redelijk en

²³⁹³ Zie IMO News 15 (1994/4); IMO News 10-11 (1995/1); IMO Doc. A 19/10 van 26 juli 1995; TOUNG, CH., Comprehensive Revision of the STCW Convention: An Overview, 26 JMLC 1-4 (1995).

²³⁹⁴ Cf. COM(93)66 final, 35.

²³⁹⁵ In het tekstvoorstel van de amendementen werden daartoe verwijzingen naar de "administratie" geschrapt en vervangen door de "partijen" of verwijzingen naar de "vlaggenstaatadministratie" vervangen door "administratie": zie Document STCW/CONF/4 van 9 december 1994, 26 JMLC 6, 9, 12 (1995).

²³⁹⁶ Zie ontwerp van Voorschrift I/4 (1)(3), Doc. STCW/CONF/4 van 9 december 1994 en ontwerptekst Voorschrift I/4 (4) voorgelegd aan de 27ste zitting van het STCW Sub-comité van 6-10 februari 1995, in 26 JMLC 12 en 13 (1995).

²³⁹⁷ Cf. Hoofdstuk I, Voorschrift 7, STCW 78/95 en Deel A-I/7 van de Code.

²³⁹⁸ De IMO wijst erop dat: "*this is the first time that some degree of national authority has been delegated to IMO, indicating not only the concern with IMO Member States now feel about safety standards of seafarers but their determination to take action to prevent standards from deteriorating dangerously in the future*": IMO News VIII-IX (1995/3).

²³⁹⁹ Voor zeevarenden aan boord van vissersvaartuigen is een afzonderlijke conventie gesloten, m.n. de STCW-F Convention (International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel) die is aanvaard tijdens de diplomatieke conferentie van juli 1995: cf. IMO News 27 (1995/2).

praktisch mogelijk toe te passen (art. III). Het verdrag bevat een aantal bepalingen die rechtstreeks wijzen op de noodzaak om mariene verontreiniging te voorkomen, zowel op het vlak van de vereiste kennis als op de verantwoordelijkheden tijdens de wachtdienst. Door het Verdrag worden universele minimumvereisten opgelegd voor de opleiding en het bewijs van bekwaamheid van zeelieden. Deze vereisten werden voorheen door de iedere vlaggenstaat afzonderlijk bepaald, waardoor er zich grote verschillen voordeden in de bekwaamheid van de zeelieden. Van belang is dat Artikel X van het Verdrag toelaat dat de verdragspartijen in hun havens ook de koopvaardij schepen kunnen controleren van de niet-verdragspartijen²⁴⁰⁰, zonder evenwel aanleiding te geven tot een of andere vorm van voorkeursbehandeling²⁴⁰¹ en volgens de procedures vastgelegd in Voorschrift 1/4 van het Verdrag. De IMO heeft daartoe nadere inspectieprocedures opgesteld²⁴⁰², in 1991 en 1993 aangevuld met nieuwe procedures waardoor bij de controles meer de nadruk wordt gelegd op het menselijke element bij de veiligheid van de scheepvaart en op het voorkomen van verontreiniging²⁴⁰³.

3.4 Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee (COLREG 1972)

Het Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee (COLREG)²⁴⁰⁴ is geratificeerd door alle Noordzeelanden en door 125 landen die 96,02 % van de wereldtonnage vertegenwoordigen²⁴⁰⁵. Het Verdrag is van toepassing op alle vaartuigen²⁴⁰⁶

²⁴⁰⁰ Artikel X, STCW 1978: Schepen, met uitzondering van oorlogsschepen en hun hulpschepen, staatschepen in een niet-commerciële dienst, vissersvaartuigen, pleziervaartuigen en houten schepen van primitieve bouw, zijn tijdens hun verblijf in de havens van een partij onderworpen aan de controle door ambtenaren door die Partij behoorlijk gemachtigd om erop toe te zien dat alle aan boord dienst doende zeevarenden die volgens het Verdrag gebrevetteerd dienen te zijn de desbetreffende brevetten bezitten, dan wel in het bezit zijn van de van toepassing zijnde dispensatie. Een dispensatie is een afwijking op de vereiste brevettering die in buitengewoon dringende omstandigheden kan worden afgeleverd aan een zeevarende die niet het vereiste brevet bezit, indien dit geen gevaar oplevert voor personen, goederen of het milieu en niet langer dan zes maanden geldig is. Principieel kan geen dispensatie worden verleend aan kapiteins en hoofdwerktuigkundigen (Artikel VIII Verdrag). Zie: 1 YML 335 (1984)

²⁴⁰¹ Zie art. X (5), STCW 1978.

²⁴⁰² Resolutie A. 466(XII) Procedures for the control of ships.

²⁴⁰³ Resolutie A. 681(17) van 8 november 1991 "Procedures for the Control of Operational Requirements related to the Safety of Ships and Pollution Prevention", vervangen door Resolutie A.742(18) van 4 november 1993 "Procedures for the Control of Operational Requirements related to the Safety of Ships and Pollution Prevention".

²⁴⁰⁴ Van kracht sedert 15 juli 1977 en reeds vier maal door de Algemene Vergadering van de IMO geamendeerd (Res. A.464(XII) van 1981, Res. A.626(15) van 1987, Res. A.678(16) van 1989 en Res.A.736(18) van 1993); zie voor België de wet van 24 november 1975 houdende goedkeuring en uitvoering van het Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, 1972, bijgevoegd Reglement en zijn Bijlagen, opgemaakt te Londen op 20 oktober 1972, B.S. 12 juni 1976; In 1993 werd het COLREG-Verdrag geamendeerd door Resolutie A.736(18) van 4 november 1993, met betrekking tot het voeren van lichten door vissersvaartuigen en hoge snelheidsvaartuigen (van kracht op 4 november 1995), tekst in X., Ratification of Maritime Conventions, II.3-288 - II.3-289.

²⁴⁰⁵ IMO News V (1995/3).

(ook vissersvaartuigen, overheidsvaartuigen, oorlogsschepen en zeilvaartuigen) in de volle zee en op alle wateren die daarmee in verbinding staan en bevaarbaar zijn voor zeegaande vaartuigen²⁴⁰⁷. Het Verdrag is bijgevolg ook van toepassing op de interne wateren van een verdragspartij voor zover het zeegaande vaartuigen betreft. Iedere verdragspartij heeft de mogelijkheid bijzondere voorschriften uit te vaardigen van toepassing op de havens, reden, rivieren en binnenwateren²⁴⁰⁸. Door het Verdrag krijgt de IMO de bevoegdheid om verkeersregels en verkeersscheidingsstelsels in zee aan te nemen. Vaartuigen die gebruik maken van verkeersscheidingsstelsels dienen zich aan de vaarbepalingen van Voorschrift 10 te houden.

4. De dynamische kenmerken van de IMO- regelgeving

Met dynamische kenmerken van de IMO- regelgeving bedoelen we de soepele aanpassingsmogelijkheden aan nieuwe situaties waarover de IMO als organisatie beschikt, alsook de mogelijkheden die de binnen de IMO tot stand gekomen verdragen bieden. Het gebruik van die mogelijkheden behoort uiteraard tot de bevoegdheid van de lidstaten van de IMO en de verdragspartijen bij die verdragen.

De ratificaties nodig voor het van kracht worden van leefmilieuverdragen wordt dikwijls vertraagd om redenen die te maken hebben met de nationale procedures om het verdrag om te zetten in het interne recht van staten of omdat het interne recht van staten fundamenteel moet worden aangepast om de nieuwe verdragsverplichtingen ten uitvoer te leggen²⁴⁰⁹. Het klassieke ratificatieproces bij verdragen en ook bij IMO- verdragen is dikwijls een proces van lange duur²⁴¹⁰. De IMO- verdragen worden meestal van kracht indien aan twee voorwaarden wordt voldaan. Niet alleen moeten een voldoende aantal staten het verdrag ratificeren (15 voor MARPOL), maar die staten moeten ook een ruim procentueel aandeel in de wereldtonnage vertegenwoordigen dat doorgaans 50% bedraagt²⁴¹¹. Wegens de 50% voorwaarde is bijgevolg de steun vereist van de belangrijkste vlaggenstaten, die een bijkomende sleutel in handen houden om het van kracht worden van het verdrag eventueel te vertragen. De belangrijkste vlaggenstaten zijn vooral door vijf landen (Griekenland, Japan, Verenigde Staten,

²⁴⁰⁶ Een vaartuig is elk drijvend tuig, met inbegrip van vaartuigen zonder waterverplaatsing en watervliegtuigen gebruikt of geschikt om te worden gebruikt als middel van vervoer te water: Voorschrift 3 (a), Deel A, COLREG 1972.

²⁴⁰⁷ Voorschrift 1 (a), Deel A, COLREG 1972.

²⁴⁰⁸ Voorschrift 1 (b), Deel A, COLREG 1972.

²⁴⁰⁹ Zie CALDWELL, L.K. (Ed.), in *o.c.*, CARROLL, J.E. (Ed.), 20-21 (1988); zie ook voor de mededeling over de ten uitvoerlegging of omzetting van EG richtlijnen in milieuzaken, *P.B. C.* 254/43 van 29 september 1995: "In de meeste gevallen is de achterstand te wijten aan interne bestuurlijke coördinatieproblemen in de Lid-Statens".

²⁴¹⁰ Zie ook *COM(93)66 final*, 21, par. 59: "Slow progress in the international rulemaking process in IMO is primarily due to the diverse characteristics, interests and resources of flag States. In some cases, either this holds up effective action for so long that it then becomes ineffective, or final solutions, while apparently reflecting international consensus, do not bring a satisfactory answer to those States who identified their needs".

²⁴¹¹ Artikel 15 (1)(2), MARPOL 73/78; artikel X (a), SOLAS 1974; artikel XIV (1), STCW 1978; bij COLREG 72 bedraagt dit zelfs 65% (art. IV (1)).

Noorwegen en China) waarvan de ingezetenen 51,5 procent van de wereldvloot controleerden in 1994²⁴¹². De IMO- consensus is dikwijls niet de meest optimale voor de bescherming van het mariene milieu, maar een traag evoluerend proces dat soms overmatig rekening houdt met de economische belangen van de vlaggenstaten en de scheepseigenaars. De ISM Code wordt pas na 8 jaar verplicht voor containerschepen, nadat men daarvoor binnen de IMO reeds gedurende 12 jaar gepoogd heeft de vlaggenstaten en de eigenaars van schepen via niet-bindende resoluties tot een grotere bedrijfsverantwoordelijkheid aan te zetten. Voor SOLAS 1974 duurde het zes jaar en voor MARPOL 73/78 duurde het meer dan vijf jaar alvorens de verdragen van kracht werden, terwijl de typische problemen van de vlaggenstaten die de effectieve tenuitvoerlegging van de verdragen in de weg staan, pas na 15 jaar een aanzet voor een oplossing kennen (rol van classificatiemaatschappijen, controle op de bekwaamheid van de scheepsbemanning door de kuststaat, technische en financiële problemen van tenuitvoerlegging door minder ontwikkelde landen). Eens een verdrag van kracht, biedt de soepele amenderingprocedure de mogelijkheid om snel op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. Het SOLAS-Verdrag is reeds zo dikwijls geamendeerd waardoor veel staten (waaronder ook België) niet kunnen volgen om de amendementen tijdig tenuitvoer te leggen. Bijgevolg is afgesproken het verdrag slechts om de vier jaar te amenderen, tenzij uitzonderlijke omstandigheden een afwijking noodzakelijk²⁴¹³. Diverse methoden worden door de IMO aangewend om de ratificaties ofwel te stimuleren ofwel te omzeilen.

4.1. De niet-voorkeursbehandeling in IMO- verdragen en de vorming van gewoonterecht

Ter stimulering van de ratificatie van verdragen, bevat MARPOL 73/78, SOLAS 74/78 en STCW 78 de "no more favourable treatment" clause, hetgeen betekent dat verdragspartijen het verdrag kunnen toepassen ten aanzien van schepen van niet-verdragspartijen. Hierdoor kan een niet-verdragspartij geen competitief voordeel halen uit de niet-ratificatie van het verdrag en heeft een staat er minder voordeel bij om het verdrag niet te ratificeren²⁴¹⁴. Vlaggenstaten hebben er in tegendeel alle belang bij de verdragen te ratificeren om te vermijden dat de belangrijkste havens substandaard schepen zouden weren²⁴¹⁵. In het SOLAS en MARPOL-Verdrag hebben de verdragspartijen zelfs de verplichting ("*shall*") de verdragen toe te passen op schepen van niet-verdragspartijen, voor zover dit nodig is om te verzekeren dat deze schepen geen gunstiger behandeling krijgen dan de schepen van de verdragspartijen²⁴¹⁶. Het

²⁴¹² UNCTAD, *Review of Maritime Transport 1994*, New York, 1995, 22 (tabel 10): Griekse en Japanse ingezetenen controleren samen meer dan 30% van de wereldkoopvaardijvloot.

²⁴¹³ *IMO News VI* (1995/3): "In fact, whereas at one time IMO was occasionally accused of being too slow, it is now more often accused of moving too fast".

²⁴¹⁴ Cf. BLANCO-BAZAN, A., in o.c., COUPER, A. en GOLD, E. (Eds.), 462-463 (1993).

²⁴¹⁵ Zie FRANKEL, E.G., *Shipping and Its Role in Economic Development*, 13 *MP* 22-26 (1989).

²⁴¹⁶ "With respect to the ships of non-parties to the Convention, Parties shall apply the requirements of the present Convention as may be necessary to ensure that no more favorable treatment is given to such ships" (art. 5 (4), MARPOL 73/78); "With respect to the ships of non-Parties to the Convention and the present Protocol, the Parties to the present Protocol shall apply the requirements of the Convention and the present Protocol as may be necessary to ensure that no more favorable treatment is given to such ships" (art. II (3), SOLAS Protocol 1978).

SOLAS-Verdrag verduidelijkt dat ten aanzien van de verdragspartijen bij SOLAS 1960, de verdragspartijen bij SOLAS 74/78 kunnen eisen dat schepen die hun havens aanlopen, voldoen aan de voorwaarden gesteld in SOLAS 74/78, in die gevallen waarbij SOLAS 1960 afwijkt van SOLAS 74/78²⁴¹⁷. In het STCW 1978 Verdrag hebben de verdragspartijen de verplichtingen om enkel artikel X over de controle van schepen, toe te passen op schepen van niet-verdragspartijen en niet het ganse Verdrag²⁴¹⁸.

De "niet-voorkeursbehandeling" is een belangrijke uitzondering op het adagium "*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*" en de regel dat verdragen een "*res inter alios acta*" zijn voor derden. Voor WOLFRUM is de pacta tertiis regel geen absolute regel en wordt daarvan frequent afgeweken in multilaterale verdragen met de bescherming van het leefmilieu tot doel. Niettemin "*despite all efforts international law has not yet acknowledged the notion of treaties protecting basic interests of the international community as being binding upon States independent of the acceptance of the States concerned*"²⁴¹⁹. De "niet-voorkeursbehandeling" stelt in principe initieel een objectief regime in. Objectieve regimes komen vooral voor indien één van de verdragspartijen territoriale bevoegdheden heeft en waarbij de andere verdragspartijen de bedoeling hebben om in het algemeen belang, rechten en plichten uit te werken met betrekking tot een bepaald gebied, zoals bv. een grondgebied, een rivier of waterweg²⁴²⁰ (o.m. de statuutverdragen), maar ook een bepaald zeegebied²⁴²¹. Voor REUTER is een objectieve situatie of status niet per sé tegenstelbaar aan derden, maar enkel door de erkenning van staten, die stilzwijgend kan zijn²⁴²². REUTER verwijst hier in feite naar het tot stand komen van regels van internationaal gewoonterecht en stelt het objectieve regime afhankelijk van het gewoonterechtelijk karakter. VUKAS is de mening toegedaan dat verdragen met erga omnes effecten enkel kunnen worden aanvaard indien het verdrag slaat op aangelegenheden die onderworpen zijn aan de exclusieve bevoegdheid van een of meer contracterende staten²⁴²³. Inderdaad, de niet-voorkeursbehandeling is vooral van toepassing op vreemde koopvaardij schepen in de havens van verdragspartijen.

²⁴¹⁷ Cf. art. VI (c), SOLAS 1974

²⁴¹⁸ Art. X (1),(5), STCW 1978; cf. VALENZUELA, M., *International Maritime Transportation: Selected Issues of the Law of the Sea*, in Implementation of the Law of the Sea Convention Through International Institutions, SOONS, A.H.A. (Ed.), Honolulu, The Law of the Sea Institute, 1990, 205-206.

²⁴¹⁹ WOLFRUM, R., in o.c., NORDQUIST, M.H. en MOORE, J.N. (Eds.), 171 e.v. (1995); zie ook over de juridische effecten van het Zeerechtverdrag voor niet-verdragspartijen: SKOURTOS, N., in o.c., NORDQUIST, M.H. en MOORE, J.N. (Eds.), 193-195 (1995).

²⁴²⁰ In de Wimbledonzaak was het Permanent Hof van Internationale Justitie van oordeel dat de internationale status van het Kanaal van Kiel, zoals uitgewerkt in het Verdrag van Versailles, afdwingbaar was ten aanzien van derde staten: Wimbledon Case, P.C.I.J. (1923) Series A No.1, 22 en 28.

²⁴²¹ WALDOCK, H., in YILC 1964/II, 26.

²⁴²² REUTER, P., o.c., 96; zie ook over objectieve regimes BALLREICH, H., *Treaties, Effect on Third States*, in 7 EPIL, 477-480 (1984); ROSENNE, S., Developments in the Law of Treaties 1945-1986, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, 73-76.

²⁴²³ VUKAS, B., in o.c., DUPUY, R.-J en VIGNES, D., 1273 (1991).

De niet-voorkeursbehandeling bij het hanteren van het SOLAS en MARPOL-Verdrag en de daaraan verankerde codes en resoluties door havenstaten is goed ingeburgerd in de praktijk van de Europese havenstaatcontroles, waarbij we kunnen spreken over een regionale "*statenpraktijk*". Op het universele niveau, moet worden vastgesteld dat deze verdragen van toepassing zijn op 92 tot 98% van de wereldtonnage in de koopvaardijvloot. Vanuit verdragsrechtelijk oogpunt is het MARPOL-Verdrag met bijlagen I en II van toepassing op een groot aantal staten, waarbij inbegrepen alle belangrijke maritieme naties die hierdoor hun *opinio juris* te kennen geven (meer dan 90% van het wereldtonnage van de scheepvaart valt expliciet onder het MARPOL regime). Bij de landen die het verdrag nog niet hebben geratificeerd, moeten drie opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste zijn er de landen zonder kust en met quasi geen schepen die hun vlag voeren, waardoor het weinig belang heeft of die landen het Verdrag ratificeren (bv. Bolivia, Paraguay, Niger, Tsjad, Burkina Faso, Burundi, Mali, Rwanda, Oeganda, Zambia, Zimbabwe, Afghanistan, Laos). De Europese kustloze staten Hongarije, Oostenrijk, Tsjechië, Slowakije en Zwitserland daarentegen hebben het verdrag wel geratificeerd. Ten tweede zijn er de landen waarbij er een aanknopingspunt bestaat tussen het niet-ratificeren en een laag bruto nationaal produkt. Hoe lager het bruto nationaal produkt hoe lager de kans dat die landen het Verdrag ratificeren. Voor die landen zijn de technische en financiële implicaties (bv. ontvangstinstallaties, opleiding personeel met politionele taken) te zwaar om te dragen zonder financiële steun²⁴²⁴. Ten derde is er een groep landen behorende tot de OPEC, waarvan onder meer de staten rond de Perzische Golf (Iran, Irak, Koeweit, Saoedi-Arabië, Verenigde Arabische Emiraten) het verdrag niet hebben geratificeerd²⁴²⁵. Het is onduidelijk of deze landen moeten worden aanzien als "persistent objectors". De Golfregio is reeds jaren een oorlogs- en conflictregio, die verhindert dat er normale diplomatieke betrekkingen tot stand komen tussen de belangrijkste kuststaten. De niet-ratificatie van deze landen heeft wel belangrijke regionale implicaties voor het Golfgebied en universele gevolgen voor de tankers. Als olie-uitvoerende landen zijn ze de belangrijkste schakel bij de opvang van olieresiduen en ballastwater van tankers die in hun havens olie komen inladen. Ze verhinderen dat het Golfgebied effectief een bijzonder gebied wordt onder Bijlage I van MARPOL 73/78. Het is vooral bij de aanloop naar de olielaadplaatsen dat tankers ontballasten. De Golfstaten zouden een belangrijke bijdrage leveren indien zij van de olietankschepen bij het aanlopen van de olieterminals het gebruik van afzonderlijke ballasttanks stimuleren en door voldoende ontvangstinstallaties de schone ballastmethode mogelijk maken. Het formele bewijs hiervoor zou de IMO-erkenning van het Golfgebied als bijzonder gebied onder Bijlage I zijn. Voor GOLD beschikken de Golflanden evenwel over strenge nationale wetgeving om de verontreiniging door olietankschepen te voorkomen. Saoedi Arabië bijvoorbeeld verbiedt iedere lozing van olie of oliehoudende mengsels binnen de 100 zeemijl vanaf de kust en de boetes bij overtredingen zijn zeer hoog²⁴²⁶. In welke mate de Golfstaten hun strenge nationale wetgeving ook afdwingen is onduidelijk en moeilijk controleerbaar. Havens aan de Rode Zee verplichten olietankschepen zowel vuil als schoon ballastwater af te geven aan ontvangstinstallaties in de

²⁴²⁴ Cf. PEET, G., The MARPOL Convention: Implementation and Effectiveness, 7 *IJEC* 278-279 (1992); PEET, G., International Co-operation to Prevent Oil Spills at Sea: Not Quite the Success It Should Be, *Green Globe Yearbook* 46 (1994).

²⁴²⁵ *Ibid.* 279 en 281; *ibid.* 46.

²⁴²⁶ Cf. GOLD, E., *o.c.* 86 (1985).

havens²⁴²⁷. Niet-ratificatie is hier bijgevolg niet altijd een aanduiding voor een gebrek aan *opinio juris* over de MARPOL verplichtingen, maar kan een stilzwijgende erkenning inhouden of een aanduiding dat de MARPOL verplichtingen niet ver genoeg gaan.

Verder zijn er ook landen die het MARPOL-Verdrag niet hebben geratificeerd, maar wel het Zeerechtverdrag en zodus de basisbepalingen van het MARPOL-Verdrag impliciet overnemen als behorende tot de internationaal aanvaarde normen en regels waarnaar het Zeerechtverdrag verwijst²⁴²⁸. Door het ratificeren van het Zeerechtverdrag geven de niet-verdragspartijen bij het MARPOL-Verdrag hun *opinio juris* te kennen ten aanzien van de MARPOL regelgeving. Niet enkel verwijst het Zeerechtverdrag impliciet naar de doorgaans binnen de IMO tot stand gekomen internationale regels en standaarden, maar tevens expliciet naar de erkende bevoegdheden van de kust- en havenstaten in de artikelen 218 en 220, die zich beide tot "*staten*" in het algemeen richten en niet uitsluitend tot de verdragspartijen bij het Zeerechtverdrag. Het afdwingen van de IMO- verdragen door kuststaten of havenstaten ten aanzien van schepen van niet-verdragsstaten ligt ook in de lijn van de gewoonterechtelijke verplichting om het mariene milieu te beschermen (art. 192, Zeerechtverdrag). Er kan nu worden aangenomen dat de niet-voorkeursbehandeling bij het toepassen van het SOLAS en het MARPOL-Verdrag door havenstaten tot het internationaal gewoonterecht behoort, hetgeen wordt bevestigd door de Memoranda van havenstaatcontroles in andere delen van de wereld dan in Europa.

4.2. Resoluties en codes

De verdragsverplichtingen worden ook aangevuld of verduidelijkt door resoluties van de Algemene Vergadering op basis van aanbevelingen van het Maritiem Veiligheidscomité en het Comité voor de Bescherming van het Zeemilieu. Resoluties aangaande de controle van de mariene verontreiniging door de scheepvaart en/of de maritieme veiligheid, worden door de Algemene Vergadering genomen op basis van artikel 15 (j) van het IMO- Verdrag en zijn formeel verdragsrechtelijk gezien, louter aanbevelingen naar de verdragspartijen toe²⁴²⁹. Die Resoluties kunnen van scheepstechnische tot scheepverkeerstechnische aard zijn, van administratieve of operationele aard, in de vorm van aanbevelingen, richtlijnen, standaarden of codes. Hun voornaamste gemeenschappelijk kenmerk bestaat erin dat ze in beginsel juridisch niet op zichzelf verbindend zijn en beogen de bestaande verdragen op een meer uniforme manier praktisch ten uitvoer te leggen²⁴³⁰ of onduidelijke bepalingen in de verdragen te interpreteren²⁴³¹. Die resoluties kunnen regelgeving omvatten ten aanzien van een nieuwe

²⁴²⁷ Cf. MEPC 37/16/1 (6 July 1995) "Provisions of Reception Facilities. Difficulties in using the Reception Facilities, Annex I of MARPOL 73/78. Submitted by INTERTANKO".

²⁴²⁸ Irak en Koeweit hebben het Zeerechtverdrag van 1982 geratificeerd.

²⁴²⁹ Artikel 15 (j) IMO- Verdrag: "*The functions of the Assembly shall be: ... (f) To recommend to Members for adoption regulations and guidelines concerning maritime safety, the prevention and control of marine pollution from ships and other matters concerning the effect of shipping on the marine environment assigned to the Organization by or under international instruments, or amendments to such regulations and guidelines which have been referred to it.*".

²⁴³⁰ Cf. Resolutie A.720(17) van 6 november 1991: "Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Areas".

materie in afwachting dat deze formeel in een verdrag wordt opgenomen²⁴³² of in afwachting dat de aanvaarde regelgeving formeel van kracht wordt²⁴³³. Het Comité voor de Bescherming van het Leefmilieu neemt resoluties aan met betrekking tot de controle en beperking van verontreiniging door de scheepvaart, die ofwel een bijlage bij een verdrag amenderen²⁴³⁴ ofwel een gemeenschappelijke interpretatie geven aan bestaande verdragsbepalingen²⁴³⁵.

In zekere zin is de IMO geëvolueerd van een organisatie die zich vooral bezig hield met het inrichten van internationale conferenties om van tijd tot tijd welbepaalde internationale verdragen voor de scheepvaart uit te werken, naar een organisatie die ook continu aan rechtscreatie doet²⁴³⁶ door het regelmatig herwerken van de technische voorwaarden waaraan schepen moeten voldoen en het bijwerken en aanvullen van de bestaande internationale verdragen om de veiligheid van de scheepvaart en de bescherming van het mariene milieu te verbeteren. Resoluties van de IMO kunnen worden aanzien als "*soft law*" en de IMO vervult een belangrijke functie bij het ontwikkelen van normen, die de weg effenen van een *lege ferenda* status in staat om gewoonterecht te creëren, naar een *lege lata* status in de gevallen dat een voldoende consensus toelaat de opname ervan toelaat in het positief recht²⁴³⁷. Ook de Europese Commissie is van mening dat IMO-resoluties niet bindend zijn²⁴³⁸. De Europese Gemeenschap kan wel bijdragen tot een geconvergeerde implementatie van IMO-resoluties of delen ervan door middel van EG richtlijnen, die betrekking hebben op vlaggenstaten uit de Gemeenschap of waarbij aanvullende acties nodig zijn op het niveau van de havenstaatcontrole in de Gemeenschap: "*to encourage non-Community States to apply to vessels under their flag, codes and related resolutions which they have approved within IMO*"²⁴³⁹. Artikel 2 (d) van Richtlijn 94/57/EG verwijst naar de voor de richtlijn toepasselijke verdragen, maar ook naar "*de daarmee verband houdende codes met een verbindend karakter in alle Lid-staten, die op*

²⁴³¹ Cf. Resolutie A.684(17) van 6 november 1991 "Explanatory notes to the SOLAS regulations on subdivision and damage stability of cargo ships of 100 metres in length and over".

²⁴³² Cf. Resolutie A.719(17) van 6 november 1991: "Prevention of air pollution from ships".

²⁴³³ Cf. Resolutie A.718(17) van 6 november 1991: "Early implementation of the harmonized system of survey and certification".

²⁴³⁴ Bv. de amendementen op Bijlage I, MARPOL 73/78 van 1984 (MEPC. 20/19, Bijlage 4), van 1987 (MEPC. 25/20, Bijlage 9), van 1990 (MEPC. 30/34, Bijlage 5) en van 1991 (MEPC. 31/21, Bijlage 6).

²⁴³⁵ Bv. de uniforme interpretaties van Bijlage I, MARPOL 73/78 (MEPC. 17/21; MEPC. 18/18; MEPC. 19/18; MEPC. 20/19; MEPC. 21/19; MEPC. 25/20; MEPC. 26/25; MEPC. 27/16; MEPC. 30/24; MEPC. 31/21).

²⁴³⁶ BUSH, T.S., The IMO Conventions, 6 *Ocean Yearbook* 165-166 (1986).

²⁴³⁷ Cf. NWEIHED, K.G., The International Maritime Organization: A Venezuelan Perspective, 6 *Ocean Yearbook* 190-193 (1986).

²⁴³⁸ Cf. ook COM(93)66 final, 29, par. 19: "*In addition to the international Conventions, the IMO Assembly adopts Resolutions to upgrade international standards or to complement those set in the Conventions and their Protocols. In most cases, acceptance of these Resolutions does not entail an obligation to comply. A survey ... has provided evidence of a large variety of approaches in the Member States for the application and interpretation of these voluntary standards*".

²⁴³⁹ COM(93)66 final, 31, par. 27.

het tijdstip van de aanneming van deze richtlijn van toepassing zijn"²⁴⁴⁰. Diverse richtlijnen maken IMO- resoluties verplicht binnen de Europese Unie²⁴⁴¹.

In globo kan de Amerikaanse positie ten aanzien van IMO- resoluties worden gevolgd zoals die tot uiting is gekomen bij de discussie binnen de IMO over verplichte scheepsmeldingen²⁴⁴². Op zich niet-bindende IMO- resoluties worden volgens de V.S. bindend door ten eerste de implementatie ervan door staten binnen hun rechtsbevoegdheid²⁴⁴³. Voor vlaggenstaten zijn hierop geen beperkingen, voor kuststaten beperkt de V.S. de zeevaartse rechtsbevoegdheid tot de territoriale zee en ontkent deze bevoegdheid voor de exclusieve economische zone. Een IMO- resolutie kan op zichzelf geen nieuwe rechtsbevoegdheden tot stand brengen dan diegene die reeds bestaan. Ten tweede kunnen niet-bindende resoluties ook bindend worden door de aanvaarding ervan als een bindend verdragsinstrument via een diplomatieke conferentie of bij de aanvaarding als bindend door de IMO (bv. via de amendering van een verdrags-tekst) en tenslotte door de vorming van internationaal gewoonterecht. Hiernavolgend willen we onderzoeken op welke wijze "soft law" binnen de IMO- context "hard law" wordt.

4.2.1. De expliciete verwijzing in verdragen

Codes en andere resoluties bevatten technische bepalingen en duiden een internationale standaard of norm aan, die door de IMO een verplichtend juridisch karakter wordt toegekend naargelang de specifieke gevallen. Voor veel codes past de IMO de verankerings-techniek toe aan verdragen, door er expliciet of impliciet naar te verwijzen. Deze zogenaamde niet-bindende verplichtingen worden verplicht gemaakt door de verwijzing ernaar in het formeel bindend instrument (verdrag). Door soepele amenderingmogelijkheden aan bestaande verdragen kunnen codes en andere resoluties bijgevolg vrij snel verplicht worden gemaakt. Zo maken de SOLAS amendementen van 1994 door het bijvoegen van drie nieuwe, maar kleine hoofdstukken in het Verdrag, zes resoluties verplicht, waarvan vijf binnen een periode van 18 maanden. Het betreft hier niet enkel codes maar ook gewone richtlijnen, zoals Resolutie

²⁴⁴⁰ Richtlijn 94/58/EG van de Raad van 22 november 1994 inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden, P.B. L. 319/28 van 12 december 1994, waarin wordt gerefereerd naar Resolutie A.770(18) inzake de minimumopleidings-eisen voor personeel op passagiersschepen en naar de GMDSS resolutie A.702(17) "Radio maintenance guidelines for the global maritime distress and safety system (GMDSS) related to sea areas A3 en A4" en resolutie A.703(17) "Training of radio personnel in the global maritime distress and safety system (GMDSS)".

²⁴⁴¹ Zie bv. Verordening 2978/94/EG van de Raad van 21 november 1994 betreffende de tenuitvoerlegging van IMO-resolutie A.747(18) inzake de toepassing van tonnagemeting op de ballastruimen in tankers met gescheiden ballasttanks, P.B. L. 319/1 van 12 december 1994.

²⁴⁴² IMO Doc. LEG 67/8/1 (1992) Legal Questions Concerning Mandatory Ship Reporting Systems and Vessel Traffic Safety (VTS), Submission by the United States; zie WEINSTEIN, E.B., The Impact of Regulation of Transport of Hazardous Waste on Freedom of Navigation, 9 TIJMCL 167 (1995).

²⁴⁴³ Cf. Resolutie A.742(18) over de procedures voor de controle van de operationele voorwaarden die verband houden met de veiligheid van schepen en het voorkomen van verontreiniging stelt: "Nothing in these procedures should be construed as restricting the powers of any Contracting Government or Party to take measures within its jurisdiction in respect of any matter to which SOLAS 74, MARPOL 73/78 and STCW 1978 relate" (§ 1.7., Resolutie A.742(18) van 4 november 1993). De eigen onderstreping duidt aan dat de bevoegdheid van de havenstaten niet beperkt is tot de verdragen alleen, maar betrekking kan hebben op "iedere materie die in verband staat" met de opgesomde verdragen en daarbij resoluties niet uitsluit.

A.744(18) door het nieuwe SOLAS Voorschrift XI/2, Resolutie A.600(1) door het nieuwe SOLAS Voorschrift XI/3²⁴⁴⁴ en Resolutie A.739(18) onder Voorschrift XI, SOLAS 74²⁴⁴⁵. De IMO kan wegens het ratificatiesucces van bepaalde verdragen haar besluitvorming binnen een kort tijdsbestek verplicht maken voor meer dan 90% van de landen uit de wereld tot wie ze zijn gericht. In uitzonderlijke gevallen, zoals de ISM Code, gaat aan het van kracht worden van een Code soms een 10 jaar durend onderhandelings- en aanpassingsproces vooraf, terwijl het effectief van kracht worden nog eens met 8 jaar wordt vooruit geschoven. De gevaarlijke goederen code (IMDG Code) daarentegen is vrij snel ingeburgerd geraakt in de statenpraktijk, wordt algemeen gehanteerd door de lidstaten en is formeel verankerd aan o.m. de nieuwe Bijlage III van het MARPOL-Verdrag²⁴⁴⁶. Zonder het hanteren van de IMDG Code is Bijlage III van het MARPOL-Verdrag volledig zonder betekenis²⁴⁴⁷, zoals ook Deel A van Hoofdstuk VII van het SOLAS-Verdrag²⁴⁴⁸.

Door het MARPOL-Verdrag is benevens de IMDG Code bij het van kracht worden van Bijlage III, ook de BCH Code²⁴⁴⁹ en de IBC Code²⁴⁵⁰ bindend en noodzakelijk om het Verdrag effectief ten uitvoer te leggen²⁴⁵¹. Ook in het SOLAS-Verdrag waren een aantal codes reeds

²⁴⁴⁴ Resolutie A.744(18) "Guidelines on the Enhanced Programme of Inspections during Surveys of Bulk Carriers and Oil Tankers; Resolutie A.600(15) "IMO Ship Identification Number"; zie over het verplichtend karakter van beide resoluties: IMO Doc. A 19/10 12, para. 73 en 13, para. 81.

²⁴⁴⁵ Zie bijvoorbeeld het voorstel van Noorwegen om Resolutie A.739(18) over de richtlijnen van de vlaggestaten aan classificatiemaatschappijen ("Guidelines for the Authorization of Organizations Acting on Behalf of the Administration") ook onder het MARPOL-Verdrag verplicht te maken: MEPC 37/12/1 (14 December 1994).

²⁴⁴⁶ Voorschrift 1, Bijlage III, MARPOL 73/78: "*Unless expressly provided otherwise, the regulations of this Annex apply to all ships carrying harmful substances in packaged form. 1.1. For the purpose of this Annex, "harmful substances" are those substances which are identified as marine pollutants in the International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG Code); ... 1.3. For the purpose of this Annex, "packaged form" is defined as the forms of containment specified for harmful substances in the IMDG Code*"; de verwijzing naar de Code is ook opgenomen in Hoofdstuk VII, voorschrift 1.4, SOLAS 74/78: cf. Resolutie A.716(17) van 6 november 1991; zie ook DOC. A 19/10, 26 July 1995 "Consideration of the Reports and Recommendations of the MSC, including the Joint Session of the MSC and MEPC. Note by the Secretary-General, 11, § 69: "... *Amendment No.27-94 to the IMDG Code ... should be fully implemented not later than 1 July 1995*". Dit laatste woordgebruik duidt op het verplichtend karakter van de IMDG Code, meer in het bijzonder het nieuwe amendement.

²⁴⁴⁷ Zie ook DOC. A 19/12, 2 August 1995, "Considerations of the Reports and Recommendations of the MEPC. Note by the Secretary-General", 4, § 17: "The revised Annex III entered into force on 28 February 1994. ... the IMDG Code, which is the vehicle for the implementation of Annex III ...";

²⁴⁴⁸ Zie ook Resolutie A.716(17) van 6 november 1991 "The International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG Code)" waarin de verdragstaten worden opgeroepen om aan de IMO gegevens te verstrekken over de tenuitvoerlegging van de code.

²⁴⁴⁹ "Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk" (BCH Code), verplicht voor schepen gebouwd voor 1 juli 1986.

²⁴⁵⁰ "International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk (IBC Code)", verplicht voor schepen gebouwd na 1 juli 1986.

²⁴⁵¹ Voorschrift 1 (10) en (11), Bijlage II, MARPOL 73/78.

expliciet opgenomen, zoals de IBC Code, de IGC Code²⁴⁵² en de Internationale Graan Code²⁴⁵³, die hierdoor een duidelijk juridisch afdwingbaar karakter krijgen²⁴⁵⁴. De Algemene Vergadering van de IMO heeft hier nogmaals op gewezen in Resolutie A.717(17): "*Stressing the need for the transport of dangerous, hazardous and harmful cargoes, including environmentally hazardous substances (marine pollutants) and waste by sea to be governed by the mandatory requirements of the SOLAS 1974 and MARPOL 73/78 Conventions, as supplemented by the mandatory International Bulk Chemical Code (IBC Code) and International Gas Carrier Code (IGC Code) and by the globally implemented International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG Code) and Code of Safe Practice for Solid Bulk Cargoes (BC Code)*"²⁴⁵⁵. Dit is ook het uitgangspunt van het "Flag State Implementation Subcommittee" en het MSC van de IMO²⁴⁵⁶.

Daarbij moet het SOLAS-Verdrag o.m. worden gelezen in samenhang met de "*Code of Safe Practice for Cargo Stowage and Securing*"²⁴⁵⁷ en de "*Code of Safe Practice for Ships Carrying Timber Deck Cargoes*"²⁴⁵⁸, waarnaar het Verdrag impliciet verwijst door middel van een voetnoot²⁴⁵⁹. De impliciete verwijzing in een voetnoot bood echter geen duidelijke rechtsgrond voor het verplichtend karakter van de Code. Daarom werd tijdens de zitting van het MSC van 5-9 december 1994 beslist om de "*Code of Safe Practice for Cargo Stowage and Securing*" expliciet verplicht te maken door middel van een amendement op Hoofdstukken VI en VII van het SOLAS-Verdrag. Het verplichtend karakter van de Code is aangenomen via de stilzwij-

²⁴⁵² "International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Liquefied Gases in Bulk" (IGC Code).

²⁴⁵³ Resolutie MSC.23(59) "International Code for the Safe Carriage of Grain in Bulk"; zie IMO News 1-2 (1993/4).

²⁴⁵⁴ Voorschrift 8 en 10, Deel B, Hoofdstuk VII, SOLAS-Verdrag voor de IBC Code; Voorschrift 11 en 13, Deel C, Hoofdstuk VII, SOLAS-Verdrag voor de IGC Code; Voorschrift 8 en 9, Deel C, Hoofdstuk VI, SOLAS-Verdrag voor de Internationale Graan Code; zie ook MSC 65/19/1 van 15 maart 1995 over het verplichtend karakter van de IBC Code, BCH Code, IGC Code en de Internationale Graancode; zie ook MEPC 37/21 van 21 februari 1995 bij de lijst van verplichte aan boord te houden certificaten en documenten door schepen.

²⁴⁵⁵ A.717(17) van 6 november 1991 "Co-ordination in Matters Relating to Dangerous Goods and Hazardous Substances".

²⁴⁵⁶ MSC 65/19/1 van 15 maart 1995 stelt dat enkel de IBC Code, BCH Code, IGC Code, de Internationale Graancode verplicht gemaakt zijn door MARPOL 73/78 of SOLAS 74/78, terwijl de HSC Code en de ISM Code dit in de toekomst worden.

²⁴⁵⁷ Resolutie A.714(17) van 6 november 1991 "Code of Safe Practice for Cargo Stowage and Securing" ter aanvulling van Resolutie A. 489(XII) "Safe Stowage and Securing of Cargo Units and Other Entities in Ships other than Cellular Containerships" en Circulaire MSC/CIR.385 "Provisions to be Included in the Cargo Securing Manual".

²⁴⁵⁸ Resolutie A. 287(VIII), vervangen door de "Code of Safe Practice for Ships Carrying Timber Deck Cargoes, 1991", aangenomen door Resolutie A. 715(17) van 6 november 1991.

²⁴⁵⁹ Zie Voorschrift 1, Deel A, Hoofdstuk VI, SOLAS-Verdrag.

gende aanvaarding en wordt van kracht op 1 juli 1996²⁴⁶⁰.

Via de stilzwijgende amenderingsformule wordt een code of richtlijn automatisch van kracht op het ogenblik dat het ernaar verwijzend verdragsamendement van kracht wordt. De codes en richtlijnen die reeds deel uitmaken van een verdrag worden bij amenderingen van de code of de richtlijn onderworpen aan de stilzwijgende aanvaardingsprocedure ("*tacit acceptance procedure*") uit de betrokken verdragen²⁴⁶¹. Bepaalde landen²⁴⁶² hebben trouwens reeds amenderingsvoorstellen op de ISM Code voorgesteld, nog voor ze van kracht wordt. Het MEPC kwam tot het besluit dat "... *the amendment to the ISM Code can only be made after the entry into force of Chapter IX of SOLAS 74 on 1 July 1998, and in accordance with the provisions of article VIII of SOLAS 74, ...*"²⁴⁶³.

Een aantal IMO- codes en richtlijnen maken bijgevolg door de expliciete verwijzing ernaar in een verdrag, een integraal deel uit van het verdrag en worden daardoor aan dezelfde amenderingsprocedures van het verdrag onderworpen. Die codes en richtlijnen kunnen slechts worden geamendeerd indien de verwijzing in het verdrag ernaar effectief van kracht is geworden. Dit is een door de IMO consistent aangehouden standpunt²⁴⁶⁴, hoewel er reeds verdragspraktijk bestaat waarbij verdragen ten uitzonderlijke titel worden gewijzigd na de goedkeuring ervan, maar vooraleer ze van kracht werden²⁴⁶⁵. Het meest recente en bekende voorbeeld is het implementatie akkoord op Deel XI van het Zeerechtverdrag in 1994 door middel van een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, na de goedkeuring van het

²⁴⁶⁰ IMO News 4 (1995/1).

²⁴⁶¹ Voor het MARPOL-Verdrag worden amendementen op de codes van kracht volgens de procedure van toepassing op Bijvoegsels bij de Bijlagen van het Verdrag. In het SOLAS-Verdrag worden de amendementen op de codes van kracht volgens de procedure van toepassing op de Bijlagen, anders dan Hoofdstuk I van het Verdrag. Doorgaans is dit 18 maanden. Het laatste amendement op de IMDG Code (Amendement 27-94 van de MSC) dateert van mei 1994 en is van kracht geworden op 1 januari 1995 (IMO News 7 (1994/4)); Hetzelfde principe is van toepassing op de "Guidelines on the Enhanced Programme of Inspections during Surveys of Bulk Carriers and Oil Tankers": Resolutie A.744(18) van 4 november 1993; cf. IMO Doc. A 19/10, 13: "... *resolution A.744(18) would become mandatory and amendments thereto should be adopted in accordance with SOLAS article VIII, ...*".

²⁴⁶² De Verenigde Staten stelden voor om de Code te amenderen, in de zin dat er in een delegatiemogelijkheid wordt voorzien waardoor de vlaggestaat aan een andere verdragstaat verzoek om in zijn plaats het "DOC" uit te geven, omdat "acting on behalf of the Administration" (§ 31.2 Code) verschilt met "at the request of the Administration" in SOLAS 74: MSC 65/15/3 (17 March 1995).

²⁴⁶³ MEPC 37/6/1 (31 May 1995), 3, § 15-16; MEPC 37/6/2 (16 June 1995), § 3; In afwachting van een amending van de Code, moet "acting on behalf" worden geïnterpreteerd als "at the request of". Daartoe werd een MSC Circulaire in het vooruitzicht gesteld: cf. ontwerp tekst in MSC 65/WP.7 (15 May 1995), Annex 2.

²⁴⁶⁴ Cf. bijvoorbeeld de amending van Bijlage III, MARPOL 73/78. Reeds voor de Bijlage van kracht werd op 1 juli 1992 had het MEPC in 1988 een herziening van de Bijlage goedgekeurd. Deze herziening werd door het MEPC formeel aangenomen in oktober 1992, na het van kracht worden van de Bijlage, waardoor de herziene Bijlage inwerking treedt op 28 februari 1994.

²⁴⁶⁵ Dit was bv. het geval met o.m. Bijlage II van het MARPOL-Verdrag, waarbij het Verdrag werd gewijzigd door het Protocol van 1978, vooraleer het Verdrag van kracht was.

Verdrag in 1982 en net voor het van kracht worden van het Verdrag op 16 november 1994²⁴⁶⁶. Het akkoord maakt integraal deel uit van het Verdrag en is van kracht voor staten die reeds de oorspronkelijke verdragstekst hebben geratificeerd, tenzij ze uitdrukkelijk te kennen geven het akkoord niet te aanvaarden²⁴⁶⁷. Het akkoord kan in feite worden beschouwd als een amendering van het Zeerechtverdrag²⁴⁶⁸, nog voor het Zeerechtverdrag van kracht werd.

4.2.2. De impliciete verwijzing naar een resolutie in een verdrag

Resolutie A.742(18) over de procedures voor de havenstaatcontroles bij de operationele voorwaarden die verband houden met de veiligheid van schepen en het voorkomen van verontreiniging²⁴⁶⁹ daarentegen, wordt niet bij naam opgenomen in het SOLAS-Verdrag. De procedures uit de Resolutie maken het voorwerp uit van een impliciete verwijzing in Voorschrift 4, Hoofdstuk XI van het SOLAS-Verdrag: "3. *Procedures relating to the port State control prescribed in regulation I/19 shall apply to this regulation*". Het is duidelijk dat met de procedures bij een operationele controle, Resolutie A.742(18) wordt bedoeld²⁴⁷⁰, die trouwens ook inhoud geeft aan de kwalificatie "grondige redenen" voor een nadere inspectie van het schip²⁴⁷¹. Resolutie A.742(18) krijgt bijgevolg een impliciete verdragsrechtelijke status aangezien het SOLAS-Verdrag precies werd geamendeerd om deze Resolutie een verdragsbasis te bieden, terwijl ook het MARPOL-Verdrag daartoe werd geamendeerd²⁴⁷². Deze resolutie

²⁴⁶⁶ Resolutie 48/263 "Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea, 10 December 1992" van de Algemene Vergadering van de V.N, New York, 28 juli 1994, in 33 *ILM* 1309 (1994).

²⁴⁶⁷ Zie VIGNES, D., La fin du schisme des fonds marins. A propos de la réunion de l'Assemblée générale des Nations Unies en sa session extraordinaire des 27, 28 et 29 juillet 1994 relative à la Convention sur le Droit de la Mer, XXVIII *BTIR* 158-162 (1995/1).

²⁴⁶⁸ Cf. NELSON, L.D.M., The New Deep Sea-Bed Mining Regime, 10 *IJMLC* 189 (1995).

²⁴⁶⁹ Resolutie A.742(18) "Procedures for the Control of Operational Requirements Related to the Safety of Ships and Pollution Prevention" werd in november 1993 door de Algemene Vergadering aangenomen en vervangt Resolutie A.681(17) met dezelfde doelstelling.

²⁴⁷⁰ Cf. *IMO News*, 3-4 (1994/3).

²⁴⁷¹ Cf. Voorschrift 4, Hoofdstuk XI, SOLAS: "1. A ship when in the port of an other Contracting Government is subject to control by officers duly authorized by such Governments concerning operational requirements in respect of the safety of ships, when there are clear grounds for believing that the master or crew are not familiar with essential shipboard procedures relating to the safety of ships". "Clear grounds" of "duidelijke gronden" zijn volgens Resolutie A. 742(18) o.m. dat lading en andere operaties niet veilig zijn uitgevoerd in overeenstemming met de IMO- richtlijnen (punt 1.6.2.). Indien duidelijk blijkt dat dit niet het geval is, dan kan de controle officier overgaan tot een meer gedetailleerde inspectie naar de toepassing van bepaalde goederenbehandelingen in overeenstemming met de toepasselijke Codes, m.n. de International Bulk Chemical Code, International Gas Carrier Code, Grain Code, Code for Safe Practice of Solid Bulk Cargoes, Code of Safe Practice for Ships carrying Timber Deck Cargoes, Code of Safe Practice for Cargo Stowage and Securing (punt 7.).

²⁴⁷² Zie preambule Resolutie A.742(18): "NOTHING FURTHER that, in order to provide a legal basis for Port State Control of operational requirements, the Maritime Safety Committee has developed amendments to the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974, and the Maritime Environment Protection Committee has developed amendments to the International Convention for the Prevention of Oil Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto (MARPOL 73/78) ..."; Het amendement op

krijgt hierdoor de mogelijkheid voor een universele verplichte toepassing.

Ook in het MARPOL-Verdrag krijgt Resolutie A.648(16) van 19 oktober 1989 over de meldingen door schepen van lozingen met gevaarlijke en schadelijke stoffen²⁴⁷³ een impliciete verdragsrechtelijke basis in art. V, Protocol I, MARPOL 73/78²⁴⁷⁴. Resolutie A.648(16) vervangt Resolutie MEPC. 30(25) "*Guidelines for reporting incidents involving harmful substances*".

Het is echter onduidelijk hoe de amendering van de resoluties waarnaar verdragen impliciet verwijzen, moet verlopen. Er zijn twee mogelijkheden. Bij een noodzaak tot amendering kan een nieuwe resolutie door de Algemene Vergadering worden aangenomen die de oude gewoon vervangt, zoals Resolutie A.724(18) de gelijkaardige Resolutie A.681(17) van 8 november 1991 heeft vervangen. Ofwel wordt de Resolutie geamendeerd door de stilzwijgende aanvaardingsprocedure uit het Verdrag, zonder de expliciete noodzaak daartoe. In de praktijk zijn de impliciet vermelde resoluties tot nu toe vervangen door nieuwe resoluties van de Algemene Vergadering.

4.2.3. De expliciete verwijzing naar richtlijnen in een Code opgenomen in een verdrag

Verplichte Codes kunnen eveneens naar een andere code of resolutie verwijzen. Zo wordt in een supplement bij de IMDG Code verwezen naar de nieuwe "Code of Safe Practice for the Carriage of Irradiated Fuel, Plutonium and High Radioactive Wastes in Flasks on Board Ships (INF Code)" en een nieuwe versie van de BC Code opgenomen²⁴⁷⁵. Dezelfde situatie doet zich voor bij de verhouding SOLAS 74 - ISM Code - richtlijnen ter implementatie van de ISM Code. De ISM Code is na 1 juli 1998 verplicht door de expliciete verwijzing ernaar in het SOLAS-Verdrag. De ISM Code kan echter niet op een uniforme wijze worden ten uitvoer gelegd zonder de implementatierichtlijnen voor vlaggenstaten, waarin ook de noodzakelijke gestandaardiseerde documenten en certificaten zijn opgenomen. Wat is bijgevolg de status van richtlijnen, die een verplicht gemaakte code moeten helpen implementeren of zelfs noodzakelijk zijn om die code uit te voeren. Luidens de mening van de gemeenschappelijke werkgroep van het MSC/MEPC, waarin alle belangrijke maritieme staten zitting hadden, zijn de richtlijnen in dit geval vrijblijvend, tenzij het verdrag zelf rechtstreeks verwijst naar een materie uit de richtlijn. M.a.w. de groep is de mening toegedaan dat een code die is verplicht gemaakt door een directe verwijzing ernaar in een verdrag, op zichzelf geen richtlijn verplicht maakt waarnaar dezelfde code verwijst. "*The Group agreed that the Guidelines are of a recom-*

Bijlagen I, II, III en V van het MARPOL-Verdrag werd aangenomen tijdens de 64ste zitting van het MSC in december 1994: IMO News 7 (1995/1).

²⁴⁷³ Resolutie A.648(16) "General principles for ship reporting systems and ship reporting requirements, including guidelines for reporting incidents involving dangerous goods, harmful substances and/or marine pollutants".

²⁴⁷⁴ Art. V: "*In order to implement the provisions of this Protocol, Parties to the present Convention shall issue, or cause to be issued, regulations or instructions on the procedures to be followed in reporting incidents involving harmful substances, based on guidelines developed by the Organization*".

²⁴⁷⁵ IMO News 7 (1994/4).

*mandatory nature, with the exception of section 3.3. related to interim DOC and SMC, which is made mandatory by direct reference to regulation IX-6.3. of SOLAS. However, for all practical purposes, the Group recommends that these Guidelines should be treated as mandatory by all the parties concerned, to facilitate the implementation of the ISM Code on a uniform basis worldwide. The Group strongly recommends that the relevant provisions of the Guidelines be transferred to SOLAS Chapter IX as soon as that chapter enters into force*²⁴⁷⁶. Met deze redenering hebben we enige moeite. Er is ten eerste geen enkel juridisch argument dat belet dat een door een verdrag verplicht gemaakte code, eens verplicht, ook geen andere richtlijn verplicht kan maken, vooral indien de code duidelijk verwijst naar de richtlijn en die richtlijn noodzakelijk is om de code verder te implementeren²⁴⁷⁷. Nog moeilijker wordt het indien een deel van de zgn. niet verplichte richtlijn wel verplichtend is wegens de rechtstreekse verwijzing ernaar in het SOLAS-Verdrag, terwijl het ander deel van dezelfde richtlijn bij gebrek aan directe verwijzing in het SOLAS-Verdrag niet verplicht wordt. Het door de groep als verplicht geïdentificeerde deel van de richtlijn, met name het interim-document is in feite de tussentijdse bevestiging dat het schip voldoet aan bepalingen van de ISM Richtlijn²⁴⁷⁸. Met andere woorden het bevestigingsdocument op zich is verplichtend, maar wat door het document wordt bevestigd of gecertificeerd ("certifies") is niet verplichtend. Het is duidelijk dat de MSC/MEPC werkgroep hier vooral het amenderingsprobleem voor ogen had. Binnen de IMO gaat men er immers vanuit dat indien een richtlijn of een code direct door een verdrag wordt verplicht gemaakt, die richtlijn of code slechts kan worden geamendeerd volgens de procedures uit het verdrag zelf en nadat het bewuste verdragsartikel effectief van kracht is geworden. De leden van de MSC/MEPC groep wilden blijkbaar de soepele wijzingsmogelijkheden aan de ISM richtlijn openhouden door het verplichtend karakter van de richtlijn te ontkennen en zo de consequenties van een formele amenderingsprocedure conform het SOLAS-Verdrag te vermijden. Zo krijgt men de situatie dat het verplichte deel van de richtlijn, het zgn. gestandaardiseerde document van naleving en certificaat ("Interim Document of Compliance" en "Interim Safety Management Certificate") pas kan worden gewijzigd na het van kracht worden van het SOLAS artikel dat ernaar verwijst en door middel van de amenderingsprocedures van het SOLAS-Verdrag, terwijl hetgeen door het certificaat wordt bevestigd, kan worden gewijzigd door een nieuwe resolutie van de Algemene Vergadering. Dit is weliswaar een zeer pragmatisch standpunt, maar is ons inziens geen voorbeeld van een op juridische argumenten gebaseerde logica.

Volgens de IMO is er dus een noodzaak aan een directe of een expliciete verwijzing naar een richtlijn in een verdrag om deze via een verdragsartikel verplichtend te maken en kan dit niet via de omweg van een andere verplicht gemaakte code.

²⁴⁷⁶ Cf. MSC 65/WP.7 (15 May 1995), 3, para. 14; MEPC 37/6/1 (31 May 1995), 3, para 14; MEPC 37/6/2 (16 June 1995) § 2.

²⁴⁷⁷ De ISM-Richtlijnen bevatten trouwens formele aspecten die niet het voorwerp uitmaken van Hoofdstuk IX, SOLAS 74 en de ISM Code, zoals de geldigheid van de documenten en certificaten, verificatieprocedures te volgen door de vlaggestaat en het bedrijf, de frequentie van de verificaties en de overgangsregelingen indien een nieuw bedrijf wordt opgestart

²⁴⁷⁸ Het "Interim Safety Management Certificate" vermeldt: "*THIS IS TO CERTIFY THAT the Safety Management System of the ship complies with the provisions of paragraphs 3.3.4. and 3.3.5 of the Guidelines on the Implementation of the ISM Code by the Administrations*".

4.2.4. IMO-resoluties en de vorming van gewoonterecht

Voor de resoluties die niet expliciet of duidelijk impliciet verankerd zijn in een verdrag, kan de statenpraktijk en de uniformiteit in de toepassing van een code op termijn aanleiding geven tot een beginsel van internationaal recht²⁴⁷⁹ of internationaal gewoonterecht. Bij deze resoluties en codes moet worden nagegaan of ze een gewoonterechtelijke status hebben²⁴⁸⁰.

In de commerciële zeescheepvaart controleren 35 maritieme landen 93,1% van de wereldkoopvaardijvloot, hetzij rechtstreeks door schepen onder eigen vlag of onrechtstreeks via de eigendomsrechten van hun onderdanen in schepen onder vreemde vlag. De vijf grootste maritieme landen op basis van het draagvermogen van de schepen (DWT), met name Griekenland, Japan, V.S., Noorwegen en China controleerden 51,5% van de wereldkoopvaardijvloot in 1994 en de 10 grootste maritieme landen (de bijkomende vijf zijn: Hong Kong, Groot-Brittannië, de Russische Federatie, de Republiek Korea en Duitsland) controleren 67,7% van de wereldkoopvaardijvloot. Op basis van de vlag van de schepen krijgen we nog bijkomende andere belangrijke maritieme staten, zoals de goedkope vlaglanden Panama, Liberia, Cyprus en de Bahamas²⁴⁸¹. De vlaggenstaten met de hoogste brutotonnages (meer dan 10 miljoen BRT) van de wereldkoopvaardij onder hun vlag zijn in afnemende volgorde Panama, Liberia, Griekenland, Cyprus, Bahamas, Noorwegen, Japan, de Russische Federatie, China, Malta, V.S., Singapore en Groot-Brittannië²⁴⁸². Met deze gegevens willen we benadrukken dat bij de vorming van gewoonterechtelijke verplichtingen voor vlaggenstaten, het aantal staten (kwantiteit) van minder belang is, maar veeleer de kwaliteit, in de betekenis van wat landen in de internationale scheepvaart betekenen. Dit houdt in dat er zich geen statenpraktijk of een uniforme *opinio juris* kan vormen zonder de toestemming, expliciet of impliciet, van de belangrijkste maritieme landen. Het is vooral hun houding die bepalend is voor de vorming van maritiem gewoonterecht en meer in het bijzonder het gewoonterech-

²⁴⁷⁹ Cf. LUTZ, R.E. en ARON, G.D., Codes of Conduct and Other International Instruments, in Transferring Hazardous Technologies and Substances, HANDL, G. en LUTZ, R.E. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1989, 155-156.

²⁴⁸⁰ Cf. KASOULIDES, G.C., o.c., 125: "The port state may only enforce standards that are either part of customary international law or laid down in maritime conventions on the related issue (e.g. MARPOL 73/78 discharge standards). This provision excludes resolutions, guidelines and codes that are not already incorporated in customary international law".

²⁴⁸¹ Van het wereldtotaal van 28.448 koopvaardij schepen voeren 3.222 schepen de vlag van Panama, 2.755 schepen de vlag van de Russische Federatie, 1.518 de Chinese vlag, 1.493 de Liberiaanse vlag, 1.312 de Cypriotische vlag, 1.048 de Griekse vlag, 1.018 de Japanse vlag, 922 de Noorse vlag, 921 de vlag van de Bahamas, 611 de vlag van Oekraïne, 561 de Duitse vlag, 543 de Amerikaanse vlag, 502 de Italiaanse vlag, 450 de vlag van de Republiek Korea, 449 de Nederlandse vlag en 449 de Deense vlag. Deze 16 vlaggenstaten vertegenwoordigen 17.774 schepen of bijna 62,5% van de totale wereldkoopvaardijvloot: UNCTAD, Review of Maritime Transport, U.N., New York, 1995, 22, tabel 10 op 23 en tabel 11 op 24; In de UNCTAD tabellen valt wel op dat Cyprus slechts op de 31ste plaats komt met 75 schepen en 3,6 miljoen DWT in tabel 10, terwijl in tabel 11 1.230 schepen onder Cypriotische vlag worden vermeld met in totaal meer dan 32 miljoen DWT, waardoor ook Cyprus tot de 10 belangrijkste maritieme staten behoort; zie voor de gegevens van 1993 waar Cyprus op de vijfde plaats komt op basis van het draagvermogen van de vloot: Fairplay, World Shipping Statistics 1993, Fairplay Information Systems Ltd, Coulsdon, 1993, 2-3.

²⁴⁸² IMO Doc. a 19/31 van 17 juli 1995, met de toestand op 31 december 1994.

telijke karakter van niet-bindende IMO-resoluties.

Concreet betekent dit in het algemeen dat er zich geen gewoonterecht kan ontwikkelen zonder de steun van de belangrijkste maritieme landen Griekenland, Japan, V.S., Noorwegen, China, Hong Kong, Groot-Brittannië, de Russische Federatie, de Republiek Korea en Duitsland, aangevuld met de belangrijkste goedkope vlaggenstaten Liberia, Panama, Cyprus en de Bahamas. We beseffen echter dat deze benadering in grote mate arbitrair is²⁴⁸³. Niettemin menen we te kunnen stellen dat indien verschillende belangrijke maritieme landen een niet-bindende resolutie van de IMO niet implementeren, ze hierdoor een aanduiding geven over hun *opinio juris* omtrent het niet-bindend karakter van de bewuste resolutie, tenzij die landen geen schepen onder hun vlag hebben waarop de resolutie van toepassing is. Zo hebben niet alle belangrijke maritieme vlaggenstaten gasschepen of mobiele offshore boorinstallaties onder hun vlag. In deze gevallen moet worden nagegaan welke de belangrijkste maritieme staten zijn op wiens schepen een specifieke resolutie van toepassing is. Bij de gasschepen bv. zijn Japan, de V.S., Panama, Noorwegen, Liberia, Bermuda, Algerije, Italië, Maleisië, Denemarken, Brunei, Griekenland, Groot-Brittannië, België, Koeweit en Mexico belangrijke landen²⁴⁸⁴.

4.2.4.1. Niet-bindende IMO-codes

Uit de rapportering aan het FSI Sub-Committee (Flag State Implementation Sub-Committee) door 54 IMO-leden (waaronder de belangrijkste vlaggenstaten en maritieme landen) over hun implementatie van de niet-bindende IMO-Codes blijkt dat weinig van deze Codes in aanmerking komen om de status van internationaal gewoonterecht toebedeeld te krijgen²⁴⁸⁵. Enkel de IMDG Code, zoals geamendeerd door Resolutie A.716(17), behoort zonder enige twijfel tot het internationaal gewoonterecht, zowel vanuit kwantitatief (50 implementaties op 54

²⁴⁸³ Zo vallen uit onze selectie Nederland en Denemarken omdat ze geen 500 schepen onder hun vlag hebben en vallen Malta en Singapore uit de selectie omdat ze enkel voorkomen in de brutotonnagereeks, die op zich onvoldoende is om een land als een belangrijke vlaggenstaat te kwalificeren. Malta komt niet voor in de UNCTAD-reeks van 35 belangrijkste maritieme staten en in de reeks naargelang het aantal schepen. Singapore werd in de derde reeks (op basis van het BRT) geselecteerd, maar komt met 345 schepen slechts op de 17de plaats in de ranglijst van de belangrijke maritieme staten.

²⁴⁸⁴ Nemen we bij de gasschepen de drie beoordelingscriteria voor de belangrijkheid van de vlag volgens gegevens uit 1991. Top tien op basis van het aantal gastankers voor vloeibare gas onder hun vlag: Japan met 208 schepen, gevolgd door Panama (101), Noorwegen (73), Italië en Liberia (47), Denemarken (36), Thailand (21), Duitsland en Korea (20), Bermuda en Brazilië (15), samen 73,8 % van het totaal aantal gasschepen in de wereld. Op basis van de vervoerscapaciteit in m³ behoren in afnemende orde Liberia, Noorwegen, Japan, V.S., Panama, Bermuda, Algerije, Maleisië, Brunei en Denemarken tot de top tien, samen goed voor bijna 79% van de wereldcapaciteit. Op basis van het draagvermogen (DWT) behoorden de volgende landen tot de top 10: Noorwegen, Liberia, Japan, V.S., Panama, Algerije, Maleisië, Denemarken, Brunei en Italië, samen goed voor 71,5% van het totale draagvermogen in de wereld: zie tabellen in 10 *Ocean Yearbook* 457-458 (1993); In 1993 zaten op basis van het draagvermogen van de LPG-tankers de volgende vlaggen in de top tien: Noorwegen, Panama, Liberia, Japan, Groot-Brittannië, Denemarken, België, Koeweit, Italië en Mexico. Op basis van land van eigendom van LPG-tankers was dit: Noorwegen, Japan, Hong Kong, Griekenland, Groot-Brittannië, Denemarken, Koeweit, Italië, België, Mexico: Fairplay, *World Shipping Statistics 1993*, 2-39.

²⁴⁸⁵ Zie de basisgegevens in: MSC 65/19/1 van 10 maart 1995, Bijlage, 3-7.

rapporteringen) als kwalitatief standpunt²⁴⁸⁶. De Gas Carrier Code voor nieuwe schepen (Res. A.328

(IX)) die de IMDG Code volgt met 27 gerapporteerde implementaties, is niet ten uitvoer gelegd door een aantal belangrijke maritieme staten betrokken bij het gasvervoer (o.a. Italië, Maleisië en Algerije). De overige niet-verplichte codes komen zowel wegens het gering aantal landen (minder dan de helft van de rapporterende leden) die de Codes vrijwillig toepassen, als de kwaliteit van deze landen (in de zin van te weinig belangrijke vlaggenstaten), nog niet in aanmerking voor een gewoonterechtelijke kwalificatie. Opvallend hierbij is dat de Code of Safety Practice for Solid Bulk Cargoes (Res. A.434(XI)) slechts door 20 rapporterende landen wordt uitgevoerd en dat hierbij belangrijke vlaggenstaten ontbreken (Cyprus, Panama, Liberia, Japan, Noorwegen, China en Bahamas)²⁴⁸⁷. Ook de Gas Carrier Code voor bestaande schepen (Res. A.329(IX)) krijgt met 19 tenuitvoerleggingen te weinig kwantitatieve steun en kwalitatieve steun (niet door de V.S., Japan, de Russische Federatie, Panama) om als gewoonterechtelijk te worden beschouwd.

Van de leden van de Europese Unie scoren Italië, Spanje en Portugal internationaal zeer zwak: respectievelijk Italië en Spanje met één enkele tenuitvoerlegging van de IMDG Code en Portugal met twee vrijwillige implementaties (Solid Bulk Cargoes Code: Res. A.434(XI) en IMDG Code). Bij de Noordzeelanden scoort België het zwakst met drie implementaties op 15 Codes, gevolgd door Zweden (5 implementaties), Denemarken (6), Nederland (7), Frankrijk en Noorwegen (9), Groot-Brittannië (12) en Duitsland (13). Volledigheidshalve moet er worden aan toegevoegd dat dit een momentopname is en dat staten die de implementatie hebben gerapporteerd aan de IMO, de implementatie zowel kunnen overschatten als onderschatten. België bijvoorbeeld rapporteerde dat de "*IMO Code of Safe Practice for Solid Bulk Cargoes*" niet wordt ten uitvoer gelegd²⁴⁸⁸, terwijl de Code verplicht is voor zeeschepen op de Beneden-Zeeschelde door het Politierglement van de Beneden-Zeeschelde van 1992²⁴⁸⁹.

De conclusie van de Europese Commissie in het rapport over een Gemeenschapsbeleid voor de veiligheid van de scheepvaart, waarin wordt gesteld dat: "*Further examples of important Resolutions of a non-mandatory nature are found among those dealing with the carriage of dangerous goods, such as the International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG) and the Code for Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk (BCH)*"²⁴⁹⁰, is een krachtig argument voor een grotere betrokkenheid van de Europese Unie bij de implementatie van IMO- Codes wegens het falen hiertoe van een aantal lidstaten. Dit komt

²⁴⁸⁶ Enkel Cyprus heeft als belangrijke goedkope vlaggenstaat de IMDG Code niet ten uitvoer gelegd, en is ook voor de andere Codes de zwakst presterende goedkope vlaggenstaat.

²⁴⁸⁷ Enkel Griekenland voert als belangrijke vlaggenstaat de Code uit op een vrijwillige basis, terwijl die Code verplicht wordt gemaakt door de IMDG Code, die op haar beurt verplicht is door het MARPOL- en SOLAS-Verdrag waarbij laatst genoemde landen verdragspartij zijn.

²⁴⁸⁸ Cf. MSC 65/19/1, Annex, 3, van 10 maart 1995.

²⁴⁸⁹ Artikelen 2 (16) en 31, K.B. van 23 september 1992 houdende Politierglement van de Beneden-Zeeschelde, B.S., 17 oktober 1992; Nederland heeft parallel met België een quasi identiek politierglement aangenomen voor de Westerschelde, rapporteert wel de tenuitvoerlegging van deze Code.

²⁴⁹⁰ COM(93)66 final, 30, para. 21.

tot uiting in Richtlijn 93/75/EEG over de minimumeisen waaraan schepen met gevaarlijke goederen moeten voldoen bij het varen naar of uit een haven van de Gemeenschap. Om deze richtlijn te implementeren, moeten de lidstaten immers de IMDG, IBC en IGC Codes toepassen bij de identificatie van de gevaarlijke goederen en de controle van de certificaten²⁴⁹¹. De Europese Unie stimuleert bijgevolg ook de toepassing van niet-verplichte IMO- resoluties door de Europese havenstaten wegens het falen ervan door de vlaggenstaten.

4.2.4.2. IMO- richtlijnen en aanbevelingen

Met betrekking tot de richtlijnen en de andere aanbevelingen is de vrijwillige implementatie door de IMO- leden op zijn minst even zwak als bij de codes²⁴⁹². Enkel Resolutie A.48(III) "Approval of the recommendations of the MSC on treatment of shelter-deck and other 'open spaces" scoort kwantitatief met 44 vrijwillige implementaties door 61 rapporterende IMO- leden boven de helft van het aantal rapportages. Slechts drie andere aanbevelingen komen in de buurt van de helft van het aantal rapporterende landen, nl. de "Emergency procedures for ships carrying dangerous goods" (EMS) met 30 vrijwillige tenuitvoerleggingen, de "Medical first aid guide for use in accidents involving dangerous goods (MFAG)" met 29 vrijwillige implementaties en de "Form of record of conditions on assignments of load lines" (LL.3/Circ.19) met 27 vrijwillige implementaties. Kwalitatief bekeken wordt enkel Resolutie A.48(III) door de belangrijke vlaggenstaten ten uitvoer gelegd, maar niet door Griekenland, Italië en de Republiek Korea. Het valt trouwens op dat goedkope vlaggenstaten (Bahamas, Cyprus, Panama en Liberia met uitzondering van Resolutie A.48(III) quasi geen andere niet-verplichte richtlijnen toepassen op de schepen onder hun vlag (met uitzondering van Liberia voor EMS en MFAG)). Vanuatu is de enige goedkope vlaggenstaat die systematisch alle codes en richtlijnen van de IMO ten uitvoer legt, en bereikt hierbij een vergelijkbare implementatiestatus met Duitsland en Groot-Brittannië die op dit vlak onbetwist de leiding voeren²⁴⁹³, terwijl in tegenstelling hiertoe Cyprus slechts vier van de 42 onderzochte codes en aanbevelingen implementeert. Er is met andere woorden geen enkele IMO- aanbeveling of richtlijn waarvan duidelijk kan worden bewezen dat ze de status van gewoonterecht heeft bereikt. De vanuit controle-perspectief belangrijke resolutie A.600(15) waarbij schepen worden opgeroepen om een vast IMO- scheepsidentificatienummer te hanteren op bepaalde documenten aan boord, wordt door slechts 13 rapporterende vlaggenstaten reeds toegepast, terwijl bij 8 staten de implementatie hangende is en bij 9 wordt overwogen om de resolutie ten uitvoer te leggen. Bij deze 13 staten zijn slechts drie goedkope vlaggenstaten inbegrepen (Panama, St. Vincent & Grenadines, Vanuatu). Resolutie A.600(15) vergt nochtans geen zware investeringen en het lijkt de logica zelf dat schepen, net als auto's en vliegtuigen een vast identificatienummer hanteren. Het is echter pas nadat deze resolutie als verplicht in het vooruitzicht wordt gesteld door een amendement op het SOLAS-Verdrag, dat minstens 17 andere staten aan de uitvoering van de resolutie een gevolg zullen geven.

²⁴⁹¹ Cf. art. 2 (c), art. 4 en bijlage II (c), Richtlijn 93/75/EG van de Raad van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor de schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen, P.B.L. 247/19 van 5 oktober 1993.

²⁴⁹² Zie de cijfergegevens in MSC 65/19/1 van 10 maart 1995, Bijlage 3-7.

²⁴⁹³ Van de 42 onderzochte codes en andere richtlijnen past Groot-Brittannië er 34 toe en Duitsland 38 en Vanuatu 33, gevolgd door de Russische Federatie met 30, Republiek Korea met 29 en de V.S. met 27.

Bij de leden van de Europese Unie scoren opnieuw Italië, Spanje en Portugal zeer zwak bij de vrijwillige tenuitvoerlegging van de IMO- aanbevelingen en richtlijnen. Van de 27 onderzochte aanbevelingen en richtlijnen legt Portugal er 3 ten uitvoer, Italië 4 en Spanje 6. Bij de Noordzeelanden scoort opnieuw België het zwakst met 6 tenuitvoerleggingen op 27 aanbevelingen en richtlijnen, gevolgd door Denemarken (7), Frankrijk (9), Zweden (12), Noorwegen (13), Nederland (17), Groot-Brittannië (22) en Duitsland (25). Er is met andere woorden, op twee uitzonderingen na, geen enkele onderzochte IMO- richtlijn of IMO- aanbeveling waarvan kan worden gezegd dat ze wordt tenuitvoergelegd door alle leden van de Europese Unie. Bij de Noordzeelanden is enkel de "Emergency Procedures for Ships Carrying Dangerous Goods" (EMS) en de "Medical First Aide Guide for Use in Accidents Involving Dangerous Goods" (MFAG) op een uniforme wijze geïmplementeerd.

4.2.5. De IMO-resoluties en de betekenis van de "consensus-aanvaarding"

Van bijzonder weinig IMO- codes, richtlijnen en aanbevelingen kan worden bewezen dat ze een gewoonterechtelijke status hebben verkregen door de uniforme statenpraktijk en *opinio juris* van de belangrijkste maritieme staten. Behoudens de expliciet of impliciet in het verdrag vermelde codes en richtlijnen, blijven de andere codes en richtlijnen doorgaans niet-verplichtend²⁴⁹⁴, ongeacht de consensus-aanvaarding van een code. Dit was bv. ook de mening van de Noordzeelanden in de Verklaring van Den Haag (1990), waarin ze beslisten "*om gezamenlijk actie te ondernemen binnen de IMO om richtlijnen en controlelijsten te ontwikkelen om te verzekeren dat de "Code of Safe Practice for Stowage and Securing Cargo" ten allen tijde uitgevoerd wordt*"²⁴⁹⁵. De bedoeling is uiteraard dat ook de andere verdragspartijen de Code toepassen²⁴⁹⁶. Einde 1991 werd de Code ook aangenomen door de Algemene Vergadering van de IMO in Resolutie A.741(17). Sedertdien heeft nog geen enkel Noordzeeland, behoudens Duitsland, de Code formeel ten uitvoer gelegd²⁴⁹⁷, hoewel de Code vanaf 1 juli 1996 verdragsrechtelijk verplicht wordt door de amendering van het MARPOL-Verdrag.

De niet-verplichte resoluties zouden bij de aanvaarding ervan nochtans een aanduiding moeten geven over de *opinio juris* van tenminste tweederden van de verdragspartijen noodzakelijk voor de goedkeuring van de code of andere resolutie. Meestal worden de IMO- resoluties goedgekeurd bij consensus en zijn ze met betrekking tot het MARPOL en/of SOLAS-Verdrag van toepassing op meer dan 90% van het wereldtonnage. Uit de statenpraktijk van een deel van de IMO- leden, waaronder wel de belangrijkste vlaggenstaten en kuststaten, blijkt duidelijk dat een consensus bij de aanvaarding van een resolutie in geen enkele mate in verband kan worden gebracht met de *opinio juris* van deze landen over het verplichtend karakter van een niet-verplichte resolutie. Met betrekking tot IMO- resoluties faalt de consensustheorie van FALK²⁴⁹⁸, de theorie over het manifest gemeenschapsrecht van

²⁴⁹⁴ Cf. IMO News 1 (1993/4).

²⁴⁹⁵ Bijlage 2E (4), Verklaring van Den Haag (1990).

²⁴⁹⁶ Dit probleem werd nog maar eens prangend na het voorval met de *Sherbro* voor de Franse kust waarbij 90 containers overboord sloegen, waarvan 10 geladen met pesticiden die openbraken en waarvan de inhoud afdreef tot op de Atlantische kust in Frankrijk en voor de kust van Nederland in de Noordzee.

²⁴⁹⁷ Cf. MSC 65/19/1, Annex, 3-4, 10 maart 1995.

ONU²⁴⁹⁹ en wat in de doctrine de "*consensual school of thought*" wordt genoemd²⁵⁰⁰. Een consensus is op zich onvoldoende om uit de consensusbeslissing afdwingbare rechten en plichten te putten. Van belang bij de consensus is de vraag of we al dan niet te maken hebben met een bindende verplichting op het ogenblik van de stemming. De consensus levert bijgevolg geen enkele bijdrage om aan een niet-bindende beslissing (resolutie, aanbeveling, ...) juridisch bindende kenmerken toe te bedelen, louter op basis van de consensusaanvaarding, zoals blijkt uit de IMO-praktijk waar bijna alle resoluties bij consensus worden aanvaard.

4.3. De stilzwijgende aanvaardingsprocedure ("tacit acceptance procedure") bij amendementen op de bestaande bijlagen en bijvoegsels van IMO-verdragen en de "opting out" clause bij het van kracht worden van deze amendementen

Diverse IMO-verdragen bevatten benevens de klassieke amendering van de verdragen via de uitdrukkelijke goedkeuring en ratificatie, de mogelijkheid tot een soepele amendering door de stilzwijgende aanvaarding ("*tacit acceptance procedure*") die van toepassing is op de verdragsbijlagen. De stilzwijgende aanvaarding komt erop neer dat de verdragspartijen worden geacht het amendement te aanvaarden, tenzij ze uitdrukkelijk het tegengestelde te kennen geven. Nadat het SOLAS-Verdrag 1960 op 25 mei 1965 van kracht werd, is SOLAS 1960 meermaals geamendeerd (1966, 1967, 1968, 1969, 1971 en 1973). Geen enkel amendement bleek echter van kracht te kunnen worden wegens een gebrek aan aanvaarding ervan door tweederden van de verdragspartijen. Naarmate meer landen SOLAS 1960 ratificeerden, werd het als maar moeilijker om aan de tweederden meerderheid voor de amendementen te komen. Nieuwe verdragspartijen ratificeerden het Verdrag, maar niet de amendementen. Om dit probleem in de toekomst te vermijden, werd de stilzwijgende aanvaardingsprocedure o.m. ingelast in MARPOL 73/78, SOLAS 1974, STCW 1978 en COLREG 1972.

Amendementen op de aanvaringsregels (COLREG) worden altijd in laatste instantie aangenomen door een tweederden meerderheid in de Algemene Vergadering van de IMO, na een voorstel door een verdragspartij en de aanvaarding van het voorstel tot amendering door een tweederden meerderheid in het Maritiem Veiligheidscomité. Ook niet-verdragspartijen bij COLREG beslissen bijgevolg over amenderingen van de bestaande aanvaringsregels. Amendementen op MARPOL, SOLAS en STCW worden enkel aangenomen door de partijen bij deze verdragen. Amendementen kunnen zowel worden aangenomen door een Conferentie van de

²⁴⁹⁸ FALK, R., On the Quasi-Legislative Competence of the UN General Assembly, 60 *AJIL* 782-791 (1996), die ervan uitgaat dat de consensus de toestemming van individuele staten vervangt als basis voor een internationale verplichting; zie ook KIM, S.S., The United Nations, Lawmaking and World Order, in *The United Nations and a Just World Order*, FALK, R., KIM, S en MENDLOVITZ, S. (Eds.), Boulder, Westview Press, 1991, 119.

²⁴⁹⁹ ONUF, N.G., Further Thoughts on a New Source of International Law: Professor D'Amato's 'Manifest Intent', 65 *AJIL* 781 (1971).

²⁵⁰⁰ Zie bv. de redenering bij: GUTTAL, G.H., Sources of International Law: Contemporary Trends, in *International Law in Transition. Essays in Memory of Judge Nagendra Singh*, PATHAK, R.S. en DHOKALIA, R.P. (Eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992, 190-201; zie ook LARSON, D.L., Conventional, Customary, and Consensual Law in the United Nations Convention on the Law of the Sea, 25 *ODIL* 75-77 (1994); SKOURTOS, N., in *o.c.*, NORDQUIST, M.H. en MOORE, J.H. (Eds.), 198-199.

verdragspartijen (de uitdrukkelijke aanvaarding)²⁵⁰¹ of via de bevoegde organen van de IMO²⁵⁰² (de stilzwijgende aanvaarding). Bij de stilzwijgende aanvaarding is dit voor het -MARPOL-Verdrag het Comité ter Bescherming van het Zeemilieu (MEPC) en voor het SOLAS en STCW-Verdrag is dit het Maritiem Veiligheidscomité (MSC). Amendementen op de bestaande MARPOL bijlagen worden aanvaard door middel van de expliciete ofwel de stilzwijgende aanvaardingsprocedure. Amendementen op de bijlage bij het SOLAS en STCW-Verdrag worden aanvaard door middel van de stilzwijgende aanvaardingsprocedure. De bijlage bij deze Verdragen is in termen van specificatie en concrete verplichtingen voor de verdragspartijen het belangrijkste onderdeel van het verdrag.

De expliciete aanvaarding is vereist voor amenderingen van de verdragstekst van COLREG (art. V), amendementen op de verdragsartikelen van MARPOL (art. 16 (2)(f)(i)) en amendementen die nieuwe bijlagen bij het MARPOL-Verdrag introduceren (artikel 16 (5)). Onder het -SOLAS-Verdrag is de expliciete aanvaardingsprocedure vereist voor zowel amendementen op de verdragsartikelen, als amendementen op het bestaande Hoofdstuk I van de Bijlage (art. VIII (b)(vi)(1)). Hoofdstuk I bevat onder meer de onderzoeksprocedure bij schepen en de bepalingen betreffende de certificaten. Bij het STCW-Verdrag is de expliciete aanvaardingsprocedure vereist voor wijzigingen aan de verdragsartikelen, en niet voor de bijlage (artikel XII (vi)(vii))²⁵⁰³.

De stilzwijgende aanvaarding. Amendementen op bestaande aanvaringsregels (COLREG) worden van kracht via de stilzwijgende aanvaardingsprocedure op een datum bepaald door de Algemene Vergadering bij de aanvaarding, tenzij meer dan éénderde van de verdragspartijen bij COLREG hiertegen bezwaren heeft. Het amendement treedt in werking voor alle verdragspartijen die tegen het amendement geen bezwaar ("*opting out*") hebben gemaakt (art. VI (1-5)). De amendementen op de bijvoegsels (appendixen) en bestaande bijlagen (annexes) bij het MARPOL-Verdrag worden aanvaard via de stilzwijgende aanvaardingsprocedure, tenzij voor de bijlagen wordt beslist om de expliciete aanvaarding toe te passen²⁵⁰⁴ (art. 16 (2)(f)(ii)(iii)). De bijvoegsels bevatten de verdere uitwerking van technische (installatie en

²⁵⁰¹ Art. 16 (3), MARPOL 73/78; art. VIII (c), SOLAS 74; art. XII (b), STCW 1978; art. V, COLREG 1972.

²⁵⁰² Art. 16 (2), MARPOL 73/78; art. VII (b), SOLAS 74; art. XII (a), STCW 1978; art. VI, COLREG 1972.

²⁵⁰³ Bij de expliciete aanvaardingsprocedure worden de amendementen op de MARPOL-Verdragsartikelen van kracht zes maanden na de datum van aanvaarding door tweederden van de verdragspartijen die niet minder dan 50% van de bruto registerton van de wereldvloot vertegenwoordigen. Bij het SOLAS-Verdrag en STCW-Verdrag is de tonnagekwalificatie niet vereist en volstaat een loutere tweederden meerderheid voor de aanvaarding. De amendementen worden van kracht zes maanden na de datum van aanvaarding: art. 16 (g)(i), MARPOL 73/78; art. VIII (b)(vii)(1), SOLAS 1974; art. XII (viii), STCW 1978; Verdragspartijen die amendementen op SOLAS en STCW niet hebben aanvaard, kunnen verklaren door het amendement te zijn gebonden. Het amendement wordt voor hen van kracht na zes maanden volgend op de individuele verklaring van aanvaarding: art. VIII (b)(vii)(1), SOLAS 1974; art. XII (viii), STCW 1978.

²⁵⁰⁴ Het MEPC kan beslissen om de expliciete aanvaardingsprocedure toe te passen op een bestaande bijlage (aanvaarding nadat tweederden die meer dan 50% van het wereldtonnage vertegenwoordigen, de wijziging hebben aanvaard).

werking van lozingsystemen) en administratieve bepalingen (o.a. de gestandaardiseerde vorm van de certificaten en de oliejournaals) die noodzakelijk zijn om de bijlagen ten uitvoer te leggen. Amendementen via de stilzwijgende aanvaardingsprocedure worden in eerste instantie aangenomen door een tweederden meerderheid van de stemmen in het MEPC voor bijlagen of de aanhangsels van het MARPOL-Verdrag of in de uitgebreide MSC voor de hoofdstukken bij het SOLAS-Verdrag en de bijlage bij het STCW-Verdrag.

Onder het MARPOL-Verdrag bepaalt het MEPC zelf de datum waarop de amendementen door de verdragspartijen worden geacht te zijn aanvaard. Deze datum van aanvaarding mag niet minder dan 10 maanden bedragen na de goedkeuring door een tweederden meerderheid in het MEPC. Het amendement is stilzwijgend aanvaard na de goedkeuring, tenzij partijen waarvan de gecombineerde vloot 50% of meer van de bruto tonnenmaat van de wereldvloot uitmaakt, te kennen geeft dat ze het amendement niet aanvaarden of indien éénderde of meer het amendement niet aanvaarden voor de vooropgestelde datum van aanvaarding. Zes maanden na de vooropgestelde datum van aanvaarding worden deze amendementen van kracht voor alle verdragspartijen, met uitzondering voor die partijen die voor het verstrijken van deze termijn van aanvaarding uitdrukkelijk hebben verklaard niet door het amendement te zijn gebonden of verklaren dat het amendement hun uitdrukkelijke goedkeuring vereist ("*opting out clause*")²⁵⁰⁵. De minimale aanvaardingsperiode onder het MARPOL-Verdrag is bijgevolg 16 maanden.

Onder het SOLAS-Verdrag en het STCW-Verdrag wordt een amendement op de bijlage (beide verdragen hebben slechts één bijlage in tegenstelling tot het MARPOL-Verdrag) geacht te zijn aanvaard via de stilzwijgende aanvaardingsprocedure die twee mogelijkheden voorziet. Ten eerste na verloop van twee jaar vanaf de datum van aanvaarding door de verdragspartijen. Dit is de 18 (stilzwijgende aanvaarding) + 6 ("*opting out*") maanden periode. De kortere aanvaardingsperiode is de 12 + 6 maanden periode of het van kracht worden na 18 maanden vanaf de datum van aanvaarding. De wijzigingen worden aangenomen door de uitgebreide Maritieme Veiligheidscommissie (expanded MSC) die ook bestaat uit niet-IMO-leden die verdragspartij zijn bij SOLAS of STCW, op voorwaarde dat éénderde van de verdragspartijen aanwezig is bij de stemming. Een amendement wordt aangenomen door een tweederden meerderheid van de verdragspartijen. Een amendement wordt verondersteld te zijn aangenomen na een periode van minstens één jaar (12, 18 maanden of langer), tenzij bezwaar wordt aangetekend door een groep staten²⁵⁰⁶. De SOLAS en STCW amendementen worden van kracht voor alle verdragspartijen na zes maanden, te rekenen vanaf de datum van de soepele aanvaarding,

²⁵⁰⁵ Artikel 16 (2)(g)(ii), MARPOL 73/78. Een verdragspartij kan op elk ogenblik voor de inwerkingtreding de IMO verwittigen dat de inwerkingtreding voor haar de uitdrukkelijke goedkeuring vereist.

²⁵⁰⁶ Wordt er binnen deze periode tegen het amendement bezwaar aangetekend door meer dan éénderde van de SOLAS verdragspartijen of door de verdragspartijen waarvan het bruto tonnage van hun koopvaardijvloot gezamenlijk niet minder dan 50% van de wereldkoopvaardijvloot uitmaakt, dan wordt het amendement geacht niet te zijn aanvaard (art. VIII (b)(vi)(2)(bb), SOLAS 1974). De partijen bij het STCW-Verdrag kunnen ook binnen dezelfde periode bezwaar aantekenen tegen een amendement, indien het bezwaar wordt gesteund door meer dan éénderde van de verdragspartijen waarvan het bruto tonnage van hun koopvaardijvloot gezamenlijk niet minder dan 50% van de wereldkoopvaardijvloot vertegenwoordigt. Hun koopvaardijvloot moet wel bestaan uit schepen met een bruto-inhoud van meer dan 100 bruto register ton of meer. In dit geval wordt het STCW-amendement geacht niet te zijn aanvaard (art. XII (1)(a)(vii)(2), STCW 1978).

behoudens voor de partijen die een verklaring van niet-aanvaarding hebben afgelegd en deze verklaring niet hebben ingetrokken zes maanden voorafgaand aan de inwerkingtreding ("opting out clause"). Alvorens de datum van inwerkingtreding wordt vastgesteld, kan iedere verdragspartij zich onthouden van de tenuitvoerlegging van de wijziging voor een periode die niet langer mag zijn dan één jaar na de datum van inwerkingtreding. Langere periodes moeten worden vastgesteld door een tweederden meerderheid in de MSC²⁵⁰⁷.

De 18 maanden periode vanaf het tijdstip van aanvaarding van het amendement is de oorspronkelijke minimale periode uit het Verdrag, sedert de SOLAS Conferentie van 1994 gereduceerd tot 12 maanden, bij uitzonderlijke omstandigheden²⁵⁰⁸. In mei 1991 nam het MSC de 1991 SOLAS amendementen aan, die werden verondersteld te zijn aangenomen door alle partijen in mei 1993 (na twee jaar in plaats van één jaar) en van kracht werden op 1 januari 1994 (6 maanden na de veronderstelde aanvaarding). De ISM Code wordt verondersteld te zijn aangenomen na 43 maanden vanaf de datum van aanvaarding en wordt van kracht zes maanden na de veronderstelde aanvaarding voor passagiersschepen en tankers. Voor andere schepen wordt de IMS Code pas van kracht na 8 jaar en één maand (1 juli 2002). Het belang van de stilzwijgende aanvaardingsprocedure om snel op een bepaalde situatie in te spelen, moet in bepaalde gevallen gerelativeerd worden. Er wordt immers niet altijd gebruik gemaakt van de minimale periode voor het van kracht worden van een amendement via de stilzwijgende aanvaardingsprocedure, waardoor er een vertekend beeld kan ontstaan over de snelheid waarmee de nieuwe regelgeving van kracht wordt. Het compromis bestaat erin dat het van kracht worden van het amendement langer wordt uitgesteld, terwijl anderzijds de lidstaten worden opgeroepen om de nieuwe regelgeving vervroegd toe te passen.

4.4. De aangepaste expliciete aanvaarding door een Conferentie van de verdragspartijen en de hybride soepele aanvaarding voor amendementen die het voorwerp uitmaken van de expliciete aanvaarding

Hoewel een conferentie van de verdragspartijen bij SOLAS, STCW en MARPOL 73/78 in beginsel gebonden is door de uitdrukkelijke aanvaardingsprocedure, kan de conferentie in theorie uitdrukkelijk opteren voor de stilzwijgende aanvaardingsprocedure²⁵⁰⁹. De discussie over het al dan niet gebruiken van de soepele aanvaarding in een hybride vorm via een conferentie van de verdragspartijen doet zich momenteel ook voor bij de aanvaarding van een nieuwe Bijlage VI (luchtverontreiniging) in het MARPOL-Verdrag. Deze nieuwe Bijlage moet worden aangenomen door een conferentie van de verdragspartijen, en in tegenstelling tot een bestaande bijlage kan dit in beginsel niet plaatsvinden door middel van de soepele amendingsprocedure. Niettemin kunnen de verdragspartijen op de conferentie beslissen om de aanvaarding toch te onderwerpen aan de soepele aanvaarding i.p.v. de expliciete aanvaarding²⁵¹⁰.

²⁵⁰⁷ Artikel VIII (b)(vii)(2), SOLAS 1974; artikel XI (1)(a)(ix), STCW 1978.

²⁵⁰⁸ Cf. IMO News VI (1995/3).

²⁵⁰⁹ Artikel VIII (c)(iii), SOLAS 1974; art. XII (b)(iii), STCW; art. 16 (3)(c), MARPOL 73/78.

²⁵¹⁰ Art. 16(3)(c): "*Unless the Conference decides otherwise, the amendment shall be deemed to have been accepted and to have entered into force in accordance with the procedures specified for that purpose in*

Verdragsrechtelijk behoren de geïssueerde amendementen tot de uitdrukkelijke aanvaardingsprocedure en verschillende verdragspartijen zijn van mening dat daartoe een protocol moet worden aanvaard. Anderen daarentegen zijn de mening toegedaan dat dit veel te lang zou duren alvorens het protocol van kracht kan worden en roepen de uitzondering in waarbij de Conferentie kan beslissen om de stilzwijgende aanvaardingsprocedure of een gewijzigde expliciete aanvaarding toe te passen²⁵¹¹. Een gewijzigde expliciete aanvaarding kan erin bestaan dat ofwel de voorwaarden voor aanvaarding worden versoepeld en/of de voorwaarden voor het van kracht worden. De aanvaarding in MARPOL 73/78 door tweederden van de verdragspartijen die minstens 50% van de wereldkoopvaardijvloot vertegenwoordigen op basis van het BT, kan worden vervangen door de aanvaarding door minder verdragspartijen (bv. zeven of vijftien) die minder tonnage vertegenwoordigen (bv. 20% of uitgedrukt in 1 miljoen BT) of zonder de verwijzing naar de tonnages.

De Verenigde Staten hebben nogmaals te kennen gegeven, dat ze de hybride soepele aanvaarding voor amendementen die zijn onderworpen aan de expliciete aanvaarding, verwerpen. In 1994 hebben de partijen op een SOLAS Conferentie en een MARPOL Conferentie beslist dat de expliciete aanvaarding niet kan worden vervangen door de soepele aanvaarding, wel de voorwaarden (aantal staten en termijnen) voor het van kracht worden van de amendementen bij de uitdrukkelijke aanvaarding. Ook de STCW Conferentie van 1995 besloot om geen artikelen van het STCW-Verdrag te amenderen aangezien daartoe de uitdrukkelijke aanvaarding is vereist. Voor de Verenigde Staten moet de uitdrukking "*unless the Conference decides otherwise*" (art. 16 (3)(c), MARPOL 73/78, art. VIII (c)(iii) SOLAS 73) worden geïnterpreteerd als: "*clearly designed to permit the Conference of Contracting Parties the discretion in appropriate circumstances to modify, by the express procedure, the number of States and the tonnage conditions prescribed for acceptance as well as the time period for entry into force, for the purpose of that amendment*". Van MARPOL 73/78 afwijkende expliciete aanvaardingsvoorwaarden moeten op hun beurt worden aanvaard door een drievierden meerderheid op de conferentie²⁵¹². Voor de Verenigde Staten kan geen gebruik worden gemaakt van de soepele aanvaarding waardoor de nieuwe bijlage verplicht zou worden voor alle verdragspartijen, tenzij ze uitdrukkelijk het tegengestelde te kennen geven door de ratificatie²⁵¹³.

5. De veroudering van de wereldvloot en de rol van de IMO- regelgeving: "de grootvader clausule"

paragraph (2)(f) and (g) above".

²⁵¹¹ Cf. IMO News 1-2 (1994/3).

²⁵¹² MEPC 37/13/18 (12 July 1995), § 9.

²⁵¹³ De argumentatie is als volgt: "(1) it was not contemplated by MARPOL; (2) it raises major precedential issues in other IMO Conventions as well as MARPOL; (3) it undermines the integrity of treaties if the amendment procedures contained therein are circumscribed without the express consent of the Contracting Parties; (4) it is not supported by the principles of customary international law with regard to treaty amendments; and (5) for some countries, accepting such a mechanism, whereby acceptance by a small number of States would bring the Annex into force for all MARPOL Contracting Parties in a manner inconsistent with the amendment provisions contained in MARPOL 73/78, could create domestic constitutional problems": MEPC 37/13/18, § 10.

Er bestaat verder geen twijfel dat oudere schepen doorgaans meer betrokken zijn bij ongevallen dan jongere schepen²⁵¹⁴. Door de veroudering de vloot in haar geheel, kan er worden voorspeld dat het aantal totale verliezen en ernstige ongevallen in de toekomst zullen stijgen²⁵¹⁵. Hierdoor kan de steeds verbeterende trend sedert de jaren '80 worden omgebogen²⁵¹⁶. Vooral voor **bulkschepen** neemt deze verslechterende toestand alarmerende vormen aan²⁵¹⁷. Door de hoge kosten om nieuwe schepen te bouwen, gedeeltelijk te wijten aan de vele sluitingen van scheepsbouwerven het laatste decennium en het afbouwen van staatssteun, blijven scheepvaartondernemingen varen met schepen die 10 jaar geleden naar de schroothoop zouden zijn verwezen. Dit proces wordt "*life extension*" genoemd, waardoor schepen langer in de vaart worden gehouden dan hun voorziene gebruiksduur en waartoe de "*groot-vader clause*" ("*grandfather clause*") uit de IMO- verdragen een belangrijke bijdrage levert.

De groeiende bezorgdheid omtrent de veiligheid van de bestaande wereldvloot wordt gevoed door gegevens die bevestigen dat de wereldvloot effectief en snel aan het verouderen is²⁵¹⁸. Sedert het einde van de jaren tachtig, worden de schepen niet zo regelmatig vervangen. De scheepsbouwactiviteit blijft laag waardoor het tempo van de vernieuwing van de wereldvloot vertraagd en de gemiddelde leeftijd van de schepen stijgt. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat aan deze situatie een einde zal komen in de nabije toekomst. Het beoogde lange-termijn effect van de veiligheidsmaatregelen die in talrijke IMO- instrumenten wordt geïntroduceerd, heeft bijgevolg een beperkte uitwerking doordat de meeste regelgeving enkel van toepassing is op nieuwe schepen ("*grootvader clause*"). Het resultaat is dat oude schepen die voldoen aan geringe standaarden, verdragsrechtelijk kunnen blijven varen zonder dat ze worden aangepast. De nieuwe technische reglementeringen maken de nieuwe schepen extra duur in een scherp concurrerende wereldmarkt, waardoor het economisch meer rendabel blijft om een schip tot op het einde van de levensduur in de vaart te houden dan het te vervangen door een nieuw schip, met alle risico's die daarbij horen. Paradoxaal genoeg hebben dus de technische vereisten die beperkt zijn tot nieuwe schepen voor gevolg dat de schepen langer in de vaart worden gehouden, waardoor het veiligheidsniveau van de vloot in haar geheel verslechterd. De grootvader clause in de IMO- regelgeving werkt bijgevolg contraproductief.

²⁵¹⁴ Zie ook COM(93)66 final, 4.

²⁵¹⁵ Zie IMO News 7 en 9 (1990/4).

²⁵¹⁶ Zie voor de tankschepen: IMO News (1987/2). De gemiddelde totale verliesratio van alle schepen is de laatste 20 jaar gedaald van 0,6 per duizend schepen tot 0,28 per duizend in 1989: IMO News 8 (1990/4).

²⁵¹⁷ Cf. IMO News 9-10 (1991/2); IMO News 11 (1991/3).

²⁵¹⁸ Cf. IMO News 10 (1991/3); Fairplay, 15 oktober 1992, 1 en 33; COM(93)66 final, 4-5: De Europese Commissie komt tot de volgende vaststellingen. In 1991 was 36% van de wereldvloot meer dan 20 jaar oud. Het verliespercentage van schepen in 1991 bedroeg 15,1% voor schepen van 10-14 jaar; 20,5% voor schepen van 15-19 jaar; 26,7% voor schepen van 20-24 jaar, om daarna terug te vallen op 11,6% voor schepen van 25-29 jaar en 15,5% voor schepen van meer dan 30 jaar. De Commissie besluit hieruit dat de leeftijd van een schip op zich niet noodzakelijk een aanduiding geeft voor het probleem van de totale verliezen van schepen, op voorwaarde dat de schepen gebouwd of aangepast, worden beheerd en onderhouden volgens de geldende internationale standaarden.

In mei 1991 stelde Noorwegen voor om de grootvader clausule in de verschillende IMO-instrumenten te verwijderen en te vervangen door nieuwe clausules die een graduele verbetering aan de bestaande schepen vereist op alle veiligheidsdomeinen. Het veiligheidsniveau van bestaande schepen zou moeten worden gekoppeld aan de te verwachten gebruiksleeftijd van het schip, alle veranderingen met het oog op het optrekken van de gebruiksleeftijd moeten resulteren in een hoger veiligheidsniveau en schepen met een minderwaardig veiligheidsniveau dat niet meer kan worden verbeterd wegens economische of technische redenen moeten uit de vaart worden genomen²⁵¹⁹. Dit voorstel werd niet aangenomen in de bestaande IMO-verdragen, maar het is wel de bedoeling in de toekomstige regelgeving de grootvader clausule systematisch aan banden te leggen. Bij het invoeren van de dubbele rompverplichting in 1993 is de IMO er voor de eerste maal in geslaagd om met deze problematiek rekening te houden. De schepen die binnen de leeftijdsperiode van 25 tot 30 jaar niet zijn uitgerust met een dubbele romp of een gelijkaardige bescherming, moeten onvermijdelijk uit de vaart worden genomen. Dezelfde techniek werd toegepast door amendementen van 1992 op het SOLAS-Verdrag, met het oog op een betere brandbeveiliging, een betere schadestabiliteit en de beperking van de schade ingeval van kapseizen bij bestaande passagiersschepen. Een betere schadestabiliteit is van toepassing op schepen gebouwd na 29 april 1990. Voor de passagiersschepen met RO-RO ruimen gebouwd voor deze periode zijn de nieuwe voorwaarden voor de schadestabiliteit van toepassing op vastgestelde data (een "phase in" periode van 1 oktober 1994 tot 1 oktober 2005) en op basis van de schadestabiliteitsratio van het schip²⁵²⁰.

Maar de gefaseerde invoering van nieuwe regelgeving op bestaande schepen is echter een techniek die nog veel te weinig wordt toegepast door de IMO. Als de techniek wordt toegepast, zijn de uitstelperiodes dikwijls te lang. Uitstel met periodes gaande van 25 tot 30 jaar, komt neer op leeftijdsperiodes voor schepen die in veel gevallen wegens de bereikte ouderdom toch uit de markt worden genomen²⁵²¹. De dubbele rompverplichting of equivalente verplichting voor zeer grote en ultra-grote olietankschepen (VLCC's en ULCC's), in navolging op Voorschrift 13G, Bijlage I, MARPOL 73/78 (tankers die 25 jaar worden), zal pas een waarneembaar effect scoren in de jaren 1999-2001 wanneer meer dan 10 miljoen DWT per jaar uit de vaart moet worden genomen of worden aangepast aan de dubbele rompverplichting

²⁵¹⁹ Cf. Standpunt Noorwegen tijdens de 59ste zitting van het MSC, 13-24 mei 1991.

²⁵²⁰ Cf. Voorschrift 8 (9), Hoofdstuk II-1, SOLAS 1974; zie de gefaseerde invoering van een verbeterde brandbescherming (vanaf 1 oktober 1994 tot 1 oktober 2005/2010): Voorschrift 41-1, Hoofdstuk II-2, SOLAS-Verdrag; Tijdens de discussies over de schadestabiliteit in de SOLAS amendementen van 1992, waren Groot-Brittannië en Ierland van mening dat de amendementen, de SOLAS standaarden van 1990 onmiddellijk van toepassing dienden te zijn op alle bestaande passagiersschepen. Bij gebrek aan een voldoende meerderheid om dit standpunt bij te treden, werd een regionaal akkoord bereikt waardoor de SOLAS 1990 standaard van toepassing wordt gemaakt op bestaande ferryschepen die diensten verrichten tussen Ierland en Groot-Brittannië en het Europese vasteland. Groot-Brittannië heeft eveneens strengere nationale wetgeving uitgevaardigd voor ferrieschepen die de havens aanlopen: Cf. *IMO News* 5 (1994/4), *IMO News* XVII (1995/3); Na de scheepsramp met de Estonia in 1994 zijn ook Noorwegen en Zweden overtuigd geraakt van een versnelde invoering van de SOLAS standaarden: cf. *IMO News* 4 (1995/2).

²⁵²¹ De meeste olietankschepen in 1995 zijn pre-MARPOL schepen uit de periode 1973-1977. Er wordt geschat dat in 1995 slechts 118 olietankschepen de leeftijd van 25 jaar en meer hebben bereikt. Dit is 16% van het aantal olietankers en 3% van het beschikbare capaciteit in draagvermogen (DWT). In 1995 hebben de meerderheid van de olietankschepen (1.428 of 22% van de huidige olietankvloot) die 36% van het draagvermogen vertegenwoordigen de leeftijd bereikt tussen 15 en 19 jaar: zie *IMO News* 2 (1995/2).

of equivalente verplichting ("mid-deck" of het varen met een aantal lege tanks waardoor een 30% bodem- of zijbescherming ontstaat). De dubbele rompverplichting of "mid-deck" verplichting voor dezelfde olietankers die de leeftijd van 30 jaar bereiken (Voorschrift 13F, Bijlage I, MARPOL 73/78) zal pas in 2004-2006 aanzienlijke effecten ressorderen (meer dan 10 miljoen DWT/jaar uit de vaart). Onderzoek wijst uit dat enkel voorschrift 13F (op de leeftijd van 30 jaar) dermate oneconomisch wordt dat de olietankers dan effectief en massaal uit de vaart zullen worden genomen, terwijl ze op 25 jaar nog economisch rendabel kunnen varen met een aantal lege ladingruimen²⁵²².

Binnen de IMO kon tot nu toe slechts in uitzonderlijke gevallen een consensus worden bereikt om nieuwe regelgeving sneller toe te passen op bestaande schepen. De traditionele reflex om oudere schepen van de toepassing van nieuwe verdragen of amendementen uit te sluiten, is wel gebroken.

6. Meldingsverplichtingen van de verdragspartijen aan de IMO

De verdragsstaten hebben onder de meeste IMO- verdragen de verplichting om bepaalde gegevens aan de IMO te melden. De verdragspartijen dienen onder het SOLAS-Verdrag, het STCW-Verdrag, het MARPOL-Verdrag aan de IMO de teksten over te maken van de wetten, besluiten, beschikkingen, voorschriften, documenten of andere akten die werden uitgevaardigd voor de tenuitvoerlegging van de verschillende onderwerpen binnen de werkingssfeer van de respectievelijke verdragen²⁵²³. Onder het SOLAS-Verdrag hebben de verdragspartijen zich verbonden een voldoende aantal exemplaren van hun veiligheidscertificaten, alsook een lijst van inspecteurs of erkende organisaties die gemachtigd zijn om voor de verdragspartij op te treden bij de toepassing van de maatregelen betreffende de beveiliging van mensenlevens op zee, aan de IMO over te zenden²⁵²⁴. Havenstaten die bij de controle van een schip vaststellen dat het schip niet beschikt over een geldig veiligheidscertificaat of het schip en de uitrusting niet voldoet aan de gegevens van dat certificaat, moeten na hun tussenkomst deze feiten aan de IMO rapporteren²⁵²⁵. Bij ongevallen met een schip zal de vlaggenstaat een onderzoek instellen en indien uit het onderzoek blijkt dat wijzigingen aan het Verdrag wenselijk zouden kunnen zijn, moet deze verdragspartij aan de IMO de inlichtingen verstrekken aangaande de resultaten van dit onderzoek²⁵²⁶. Ook bijzondere regelingen die door verdragspartijen onderling worden getroffen overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag, moeten aan de

²⁵²² SCHOYEN, H. en ERICHSEN, S., Replacement of Very Large and Ultra Large Carriers, 22 *Maritime Policy & Management* 30-32 (1995), die besluiten: "The main conclusion on the effects of MARPOL 13/13G and OPA is that, in the next five year period, they are likely to postpone the replacement of large tankers since the time limits for adapting existing ships to the new requirements are rather generous and the disadvantages of the double hull are considerable".

²⁵²³ Artikel 11 (a), MARPOL 73/78; artikel III (b), SOLAS 1974; artikel IV (a), STCW 1978.

²⁵²⁴ Artikel III, SOLAS 1974; Artikel III, SOLAS Protocol 1988.

²⁵²⁵ Voorschrift 19, Hoofdstuk I, SOLAS 1974.

²⁵²⁶ Voorschrift 21, Hoofdstuk I, SOLAS 1974.

IMO worden medegedeeld²⁵²⁷. In het STCW-Verdrag worden de verdragspartijen opgeroepen om de IMO de volledige gegevens over te zenden omtrent de opleidingen van de zeevarenden (inhoud en duur van de opleidingen en de bijhorende exameneisen of andere eisen). Tevens moeten een voldoende aantal modellen van brevetten worden overgemaakt aan de IMO²⁵²⁸. Luidens het MARPOL-Verdrag moet elke verdragspartij de IMO in kennis stellen van alle gevallen waarin de ontvangstinrichtingen voor het opnemen van olie- en oliehoudende mengsels, restanten van schadelijke vloeistoffen die in bulk werden vervoerd, sanitair afval en scheepsvuilnis als ontoereikend worden aangemerkt volgens de toepasselijke bepalingen van het Verdrag²⁵²⁹.

Indien er een overtreding plaatsvindt tegen het MARPOL-Verdrag, dan moet de vlaggenstaat van het betrokken schip aan de IMO en de staat die de inlichtingen of het bewijsmateriaal omtrent deze overtreding heeft verstrekt, kennis geven van de stappen die worden ondernomen²⁵³⁰. Bij het STCW-Verdrag moet de IMO op de hoogte worden gebracht van de maatregelen genomen door de havenstaten ten aanzien van alle schepen waarbij na een controle blijkt dat de zeevarenden niet over de noodzakelijke brevetten beschikken en deze tekortkoming niet wordt hersteld, waardoor er een gevaar kan ontstaan voor personen, goederen en het milieu²⁵³¹.

Artikel 11 van het MARPOL-Verdrag bevat een uitgebreide opsomming van de gegevens die door elke verdragspartij aan de IMO moeten worden verstrekt, zoals a/ de teksten van wetten, besluiten, beschikkingen en voorschriften, alsmede andere akten die betrekking hebben op de aangelegenheden binnen de werkingssfeer van het Verdrag; b/ een lijst van niet-gouvernementele organen die gemachtigd zijn om namens de verdragspartij op te treden in aangelegenheden die verband houden met de technische inspecties van schepen (classificatiemaatschappijen); c/ voorbeelden van de uitgereikte certificaten; d/ een lijst van de ontvangstininstallaties met de aanduiding van hun ligging, de capaciteiten en de beschikbare faciliteiten en andere gegevens; e/ officiële rapporten of samenvattingen daarvan die de resultaten van de naleving van de verdragsbepalingen weergeven; f/ een statistisch jaaroverzicht van de straffen opgelegd wegens een overtreding op het Verdrag. De IMO op haar beurt stelt de andere verdragspartijen in kennis van de ontvangen informatie. De IMO heeft geen verplichting om de mededelingen welke krachtens Artikel 11 (1)(a) werden ontvangen, te verspreiden onder de andere Verdragspartijen. De IMO moet wel de andere verdragspartijen in kennis stellen van deze mededelingen²⁵³². Voor de IMO is aldus een belangrijke informatieve rol weggelegd om alle verdragspartijen op de hoogte te houden van de toepassingspraktijk van de diverse IMO verdragen. Eén van de verplichte functies van de IMO bestaat erin om gegevens tussen de

²⁵²⁷ Artikel VII, SOLAS-Verdrag.

²⁵²⁸ Artikel IV en IX, STCW 1978.

²⁵²⁹ Voorschriften 12 (5), Bijlage I; 7 (3), Bijlage II; 10 (2), Bijlage IV; 7 (2), Bijlage V, MARPOL 73/78.

²⁵³⁰ Artikel 4 (3) en 6 (4), MARPOL 73/78.

²⁵³¹ Artikel X (3), STCW 1978.

²⁵³² Artikel 11 (2), Verdrag MARPOL 73/78.

regeringen uit te wisselen²⁵³³. Uiteraard kan de IMO slechts die gegevens uitwisselen die haar door de verdragspartijen worden overgemaakt. Hoewel de verdragen hierover duidelijke verdragsrechtelijke verplichtingen uitstippelen, blijkt deze verplichting zeer zwak te worden opgevolgd wegens administratief-politieke, financiële en technische redenen²⁵³⁴.

Uit onderzoek van 1.400 rapporten betreffende vermeende lozingen die aan de IMO werden overgemaakt, blijkt dat slechts 6 verdragsstaten (Australië, V.S., Duitsland, Noorwegen, Griekenland en Cyprus) ieder jaar voldoen aan hun rapporteringsverplichting volgens Artikel 11 (1)(e), MARPOL 73/78. Bij deze rapporteringen varieert de graad van volledigheid van de rapporten van 100% voor Australië naar 12,5% voor Cyprus. Groot-Brittannië, Denemarken en Nederland rapporteren quasi jaarlijks, maar niet met betrekking tot hun overzeese gebieden. Meer dan 30 verdragsstaten hebben nooit een rapport neergelegd bij de IMO²⁵³⁵. Uit het onderzoek blijkt dat de rapportering van vermeende lozingen en de vervolgingen ervan door de vlagstaten of kuststaten, over het algemeen zowel kwantitatief als kwalitatief gebrekkig is. Hieruit kan zelfs niet worden afgeleid of het van kracht worden van het MARPOL-Verdrag heeft bijgedragen tot een vermindering van het aantal operationele lozingen²⁵³⁶.

²⁵³³ Artikel 2 (c), IMO- Verdrag.

²⁵³⁴ Cf. PEET, G., in Green Globe Yearbook 48, 51, 52.

²⁵³⁵ PEET, G., Operational discharges from ships. An evaluation of the application of the discharge provisions of the MARPOL Convention by its Contracting Parties, Amsterdam, AIDEnvironment, 15 January 1992, 5-6.

²⁵³⁶ Zie ook: MEPC 33/INF.28, juli 1992; PEET, G., The MARPOL Convention: Implementation and Effectiveness, 7 IJECL 277 (1992); PEET, G., in Green Globe Yearbook 47 (1993).

7. Het afkondigen en afdwingen van wetgeving door de vlaggenstaat

7.1. De vlag of registratie van het schip als aanknopingspunt voor de rechtsbevoegdheid van de vlaggenstaat

7.1.1. Het belang van de vlag

Vanaf het ogenblik dat een schip gerechtigd is de vlag te voeren van een staat of bij hem geregistreerd staat, moet deze een effectieve jurisdictie en controle uitoefenen op het schip, zowel in administratieve, technische en in sociale aangelegenheden (art. 5 (1), VVZ; art. 94 (1), Zeerechtverdrag). Vlaggenstaten zijn de staten waarvan een schip hun vlag voert of bij hen staat geregistreerd (cf. artt. 211 (3) en 217, Zeerechtverdrag). Lozingsovertredingen moeten door de vlaggenstaat strafbaar worden gesteld, ongeacht waar zich een overtreding voordoet (art. 217 (1)(4)(8), Zeerechtverdrag).

Schepen mogen slechts de vlag voeren van één staat, terwijl schepen zonder vlag of die tegelijkertijd onder twee vlaggen varen zich niet kunnen beroepen op de bescherming van een vlaggenstaat en bijgevolg kunnen worden onderworpen aan de jurisdictie van gelijk welke staat (art. 6 VVZ; art. 92 Zeerechtverdrag)²⁵³⁷. De vlag geeft een aanduiding over de nationaliteit van het schip en iedere staat stelt de voorwaarden vast waaraan schepen moeten voldoen om zijn vlag te mogen voeren (art. 5 VVZ (1); art. 91 (1), Zeerechtverdrag)²⁵³⁸. Het Zeerechtverdrag voorziet enkel dat het register de naam en de bijzonderheden over het schip moet vermelden, terwijl geen verdere registratievoorwaarden worden opgelegd. De voorwaarden opgelegd door staten opdat schepen hun vlag zouden mogen voeren, verschillen dan ook sterk van staat tot staat, gaande van de eis dat eigendom/beheer en/of bemanning op het schip volledig of slechts gedeeltelijk bestaat uit onderdanen van de staat tot geen enkele nationaliteitsverplichting dienaangaande²⁵³⁹. In het laatste geval hebben we te maken met een goedkope vlag of een open register²⁵⁴⁰, waarbij de belangrijkste voorwaarde om die vlag te mogen voeren er enkel in bestaat om bepaalde registratierechten te betalen, zonder enige werkelijke nationaliteitsband tussen de vlaggenstaat en eigenaars/beheerders of bemanningsleden van het schip²⁵⁴¹. Meestal is de nationaliteitsband dan ook fictief. Hoewel er een

²⁵³⁷ Dit is ook het geval voor piraterij: cf. artt. 18-19, VVZ; artt. 104-105, Zeerechtverdrag.

²⁵³⁸ Zie over de nationaliteit en het bewijs ervan: SOMERS, E., *o.c.*, 228-230, 234-236.

²⁵³⁹ Zie voor de registratievoorwaarden in de Britse registers (Eiland Man, Bermuda, Kaaiman eilanden), de Bahamas, Cyprus, Liberia, Panama en Vanuatu: READY, N.P., *Ship Registration*, London, Lloyd's of London Press, 1991, 65-135.

²⁵⁴⁰ Zie o.m. SOMERS, E., *o.c.*, 236-239; SOMERS, E., Kanttekeningen bij het UNCTAD-Verdrag inzake de registratievoorwaarden voor zeeschepen, in *Liber Amicorum Lionel Tricot*, Antwerpen, Kluwer, 1988, 472-479; Voor de identificatie van open-register landen bestaan er geen duidelijke afbakeningscriteria. UNCTAD identificeert Liberia, Panama, Cyprus, Bahamas en Bermuda als de belangrijkste open-register landen: UNCTAD, *Review of Maritime Transport 1994*, New York, 1995, 22, 24 (tabel 11), 113 (bijlage III(a)).

²⁵⁴¹ Onderdanen van de drie belangrijkste maritieme staten Griekenland, Japan en de Verenigde Staten maken het meeste gebruik van open registers: zie VOGEL, R., *Flag States and New Registries*, in *o.c.*, COUPER, A. en GOLD, E. (Ed.), 412 (1993); UNCTAD, *Review of Maritime Transport 1994*, U.N., New York and Geneva, 1995,

wezenlijke band ("genuine link") moet bestaan tussen de staat en het schip, is er geen duidelijkheid over de juiste betekenis hiervan (art. 5 (1), VVZ; art. 91 (1), Zeerechtverdrag)²⁵⁴². Zowel UNCTAD²⁵⁴³ als de Europese Unie met een parallel EUROS register²⁵⁴⁴ hebben gepoogd daar duidelijkheid in te brengen zonder enig succes tot nu toe, terwijl er tal van variaties bestaan over de band tussen de staat en het schip in de nationale wetgeving van staten ten gevolge van de creatie van nieuwe registers²⁵⁴⁵. In de literatuur wordt doorgaans zware kritiek geleverd op de vlaggenstaatdoctrine, veelal ingegeven door de goedkope vlaggenproblematiek. Uit de vaststelling dat bepaalde vlaggenstaten nauwelijks optreden tegen schendingen van verdragsovertredingen begaan door schepen onder de eigen vlag in de volle zee of voor de kusten van andere staten, zijn er sedert 1970 verwoede pogingen ondernomen om een te absoluut karakter van de voorrang aan de vlagjurisdictie te beperken²⁵⁴⁶. Voor GOLD is het probleem van het afdwingen van de IMO-regels te wijten aan het te grote belang dat nog wordt gehecht aan de vlagjurisdictie. Afdwingingsmaatregelen hebben weinig of geen voordelen voor vlaggenstaten, terwijl het niet-afdwingen voor de kuststaat schadelijke gevolgen kan hebben²⁵⁴⁷. De goedkope vlaggenstaten tonen een gebrek aan wil om regelgeving af te dwingen uit vrees dat deze schepen het register zouden verlaten naar een andere vlaggenstaat, terwijl de financiële inkomsten uit de scheepsregistratie in veel gevallen één van

26 (tabel 13); Nationale onderdanen van Panama, Liberia of Bermuda bezitten geen eigendomsrechten of enige gram tonnage in de schepen geregistreerd onder deze vlaggen, terwijl dit voor het Noorse en Deense internationale register respectievelijk 94,1 % en 97,9 % bedraagt: cf. UNCTAD, o.c., U.N., 22 en 25 (tabel 12).

²⁵⁴² Zie SMITH, B., o.c., 148-149; SOMERS, E., o.c., 230-232; VOGEL, R., in o.c., COUPER, A. en GOLD, E., 420-421 (1993).

²⁵⁴³ Door het Registratieverdrag voor schepen, waarin volgens de artikelen 7, 8 en 9 van het verdrag nationale onderdanen moeten participeren in de eigendom van het schip en/of opgenomen worden als bemanningsleden van het schip om op de nationaliteit en bijgevolg de vlag van een staat te kunnen beroep doen. Artikel 11 (1) bevat de gegevens die in het register moeten worden opgenomen; Convention on Conditions for Registration of Ships, Genève, 7 februari 1986, in 26 ILM 1229 (1987). Het Verdrag is nog niet van kracht; zie o.m. commentaar bij: STURMEY, S.G., The United Nations Convention on Conditions for Registration of Ships, Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly, 97-117 (1987); SOMERS, E., in Liber Amicorum Lionel Tricot, 1988, 480 e.v.

²⁵⁴⁴ Zie voorstel van de Commissie van 13 december 1991 (COM (91)483 final); zie voor het belang van EUROS en de knelpunten: BLONK, W.A., l.c., 477-478 (1994).

²⁵⁴⁵ Zo bestaan er "Captive Registers", "Offshore Registers" en "International Registers", met als voornaamste kenmerk dat de oorspronkelijke staat van registratie nog steeds een controletaak uitoefent. Een offshore register kan zelfs worden beschouwd als een nationaal register ten aanzien van jurisdictionele aangelegenheden: cf. VOGEL, R., in o.c., COUPER, A. en GOLD, E., 425-426 en 495 (1993); zie over de registratie van schepen, het UNCTAD Verdrag en het EUROS register: POWER, V., EC Shipping Law, London, Lloyd's of London Press, 1992, 164-195; POWER, V., EC Shipping Law. First Supplement to the first Edition, London, Lloyd's of London Press, 1994, 19-22.

²⁵⁴⁶ Zie bij GOLD, E., Maritime Transport. The Evolution of International Marine Policy and Shipping Law, Toronto, Lexington Books, 1981, 321-327.

²⁵⁴⁷ GOLD, E., New Directions in Ship-generated Marine Pollution: The New Law of the Sea and Developing Countries, 7 Ocean Yearbook 198 (1988); zie ook CLARKE, A., Port State Control or Sub-standard Ships: Who is to Blame? What is the Cure?, LMCLQ 203-204 (1994).

de belangrijkste inkomsten zijn voor deze staten²⁵⁴⁸.

7.1.2. De specifieke problemen bij de vlagjurisdictie en de gevolgen voor de veiligheid van het schip en de verontreiniging van het mariene milieu

Het succes van de goedkope vlag²⁵⁴⁹ en van het uitvlaggen uit traditionele maritieme naties zet zich onverminderd door en wordt sedert de jaren '80 bespoedigd door slechte winstmarges in vooral de bulkvaart²⁵⁵⁰. De nationale vlaggen met een traditioneel goede staat van dienst op het vlak van de veiligheid en het voldoen aan de IMO-voorschriften zijn dan ook drastisch geslonken of aan het slinken²⁵⁵¹. Het aandeel van de Europese vloot in de wereldkoopvaardijvloot is in de loop der jaren verminderd van 45% in 1960 over 30% in 1980 tot 13% in 1994. Meer dan 55% van de vloot van de leden van de Europese Unie is uitgevlagd en de controle op de schepen door Europese bedrijven is gezakt van 36% in 1980 tot 25% in 1994, met een vermindering van 135.000 Europese bemanningsleden tot gevolg of een daling van 60% t.o.v. 1980²⁵⁵². In de Europese Unie controleren Grieken de grootste vloot ter wereld uitgedrukt in draagvermogen (103,96 miljoen DWT) en de tweede grootste vloot na Japan, uitgedrukt in bruto tonnage. De Griekse vloot is gemiddeld 3,3 jaar ouder dan het wereldgemiddelde en is overwegend uitgevlagd naar Cyprus, Panama, de Marshall eilanden en Liberia²⁵⁵³. Maar ook schepen van vlaggenstaten met goede economische groeicijfers vertonen een te groot gebrekenratio, alsook schepen onder de vlag van traditionele maritieme staten²⁵⁵⁴.

²⁵⁴⁸ Meese verwijst naar een rapport van het Amerikaanse Congres uit 1977 waarin de samenvatting van de problematiek ook heden ten dage nog actueel is. *"In short, the registration of tankers in "convenience" countries permits the owner to escape from the effective sovereignty of any nation and to avoid control by regulatory maritime nations. It is not surprising, therefore, that the flag of convenience fleets of these traditional maritime powers incorporate fewer safety and environmental design features, are less reliable, employ less qualified crews, and tend to be poorly managed"*: MEESE, S.A., l.c. 85.

²⁵⁴⁹ Zie uitgebreid bij METAXAS, B., Flags of Convenience, Aldershot, Gower, 1985.

²⁵⁵⁰ Cf. HORROCKS, C., l.c., 2-4.

²⁵⁵¹ Enkel Japan, Noorwegen en de Verenigde Staten zitten nog in de top 12 van 's werelds grootste handelsvloeten in 1992: cf. HORROCKS, C., l.c., figuur 6; zie ook COM(93)66 final, 7, fig. 8 en 8, fig. 9.

²⁵⁵² BLONK, W.A., Developments in EU Maritime Transport Policy, 18 MP 476-477 (1994).

²⁵⁵³ POWER, V., EC Shipping Law, London, Lloyd's of London Press, First Supplement to the First Edition, 1994, 4; Ook Amerikaanse scheepseigenaars maken handig gebruik van de goedkope vlaggen. Liberia dat reeds enkele jaren gebukt gaat onder een burgeroorlog, heeft daarom een maritiem bureau geopend in Virginia in de Verenigde Staten van waaruit de controle op de schepen onder Liberiaanse vlag worden geleid: zie CHAUMETTE, P., *L'internationalisation du travail maritime. L'impossible encadrement ?*, DME 677 (1994).

²⁵⁵⁴ Zo bedroeg de gebrekenratio in Europese havens vastgesteld tijdens 1991 voor schepen onder Indiaanse, Chinese, Taiwanese en Singaporeaanse vlag respectievelijk 77,9%, 63,2%, 57,7% en 50,4% en deze onder Griekse, Noorse, Japanse en Britse vlag respectievelijk 51,4%, 46,7%, 39,08% en 27,2%.: COM(93)66 final, 9, fig. 10; De Europese Commissie wijst erop dat het verschil in verliesratio van schepen tussen de beste vlag en de slechtste vlag, op het universeel niveau 100 bedraagt en tussen de lidstaten van de Gemeenschap 50. De gebrekenratio van schepen die werden geïnspecteerd in Europese havens bedraagt 79% voor de slechtste vlaggen en 12% voor de beste vlaggen. In 1991 werd wereldwijd vastgesteld dat de vasthoudingen van schepen onder de slechtste vlaggen in

Het concept van de vlagjurisdictie wordt door een deel van de scheepvaartindustrie misbruikt, wanneer schepen worden uitgevlagd naar goedkope vlaggenstaten, met als voornaamste argument dat door deze minimale administratieve, fiscale, sociale en controlerende verplichtingen ten opzichte van het schip de concurrentiepositie verzekerd blijft. In hoofdzaak situeren de belangrijkste besparingen zich vooral op de lonen van de bemanningen en een vermindering van het aantal bemanningsleden²⁵⁵⁵. Veel schepen worden bemand door bemanningsleden uit lage loonlanden met een gebrekkige opleiding en zeker niet vertrouwd met de snel voortschrijdende operationele en technische complexiteit van schepen. Dit heeft tot gevolg dat ook de menselijke factor, zowel in kwantiteit als in kwaliteit, een belangrijke rol speelt bij scheepsclamiteiten²⁵⁵⁶. Volgens de UK P & I Club is 60% tot 80% van de schadegevallen te wijten aan menselijke factoren, waarvan 2/3 door de vaste bemanning aan boord van schepen²⁵⁵⁷. Veiligheidsaspecten in de scheepvaart hebben uiteraard repercussies op de verontreiniging van het mariene milieu. Onveilige schepen zijn technisch slecht onderhouden of slecht bemande schepen (substandaardschepen), waardoor het risico op zowel een operationele of een accidentele verontreiniging verhoogt.

Niet alle schepen onder goedkope vlag zijn echter automatisch substandaard schepen²⁵⁵⁸. Bij de goedkope vlagschepen zijn er schepen die behoren tot de meest moderne en best uitgeruste ter wereld, maar er zijn ook goedkope vlagschepen die behoren tot de oudste en slechtst uitgeruste schepen. De maritieme administraties van de goedkope vlaglanden hebben specifieke problemen om hun verantwoordelijkheid opgelegd door de verdragen op te nemen. Goedkope vlagschepen leggen quasi nooit aan in de havens van de vlaggenstaat waardoor een effectieve controle door de vlaggenstaat zelf onmogelijk is. De controle van deze schepen gebeurt meestal door erkende controlebureaus/classificatiemaatschappijen en door aangestelde

vergelijking met deze onder de beste vlaggen zich verhouden à ratio van 23 tot 1. Voor Gemeenschapsvlaggen is deze vasthoudingsratio 7 tot 1: COM(93)66 final, 7-8.

²⁵⁵⁵ Voor een bulkschip van 45.000 DWT kost een volledige Britse bemanning 2.000 Britse Pond per dag, terwijl een bemanning bestaande uit Filipijnse officieren en bemanningsleden de eigenaar ongeveer 800 Britse Pond per dag kost: cf. HORROCKS, C., l.c., 4 (1992); Twintig jaar geleden had een doorsnee "general cargo" schip of een tanker een bemanning van 40 tot 50 personen, terwijl schepen heden ten dage minder dan 20 bemanningsleden aan boord hebben. De kostprijs voor een Japanse hoofdofficier bedraagt 149 eenheden, deze voor een Indische 45 en voor een Chinese 28. Een goed opgeleide Amerikaanse zeeman kost 186 eenheden, een Filipijnse 38 en een Bulgaarse 33: IMO News v en vi (1994/3).

²⁵⁵⁶ Belangrijke gevolgen zijn: te grote werklast en vermoeidheid, geen of weinig ontspanning meer bij het aanleggen in de haven wegens de snelle rotatie van de schepen en de geringe aanlegduur, slechter onderhoud op zee van de schepen, multinationale bemanningsleden met verschillende socio-culturele achtergronden en communicatieproblemen tussen de bemanningsleden: IMO News v-vii (1994/3).

²⁵⁵⁷ COM(93)66 final, 11; zie ook MSC 65/INF.5 (10 February 1995) "Role of the Human Element in Maritime Casualties. US Casualty and Pollution Data"; Dit is trouwens geen nieuw gegeven aangezien de Amerikaanse kustwacht reeds in 1977 tot de vaststelling was gekomen dat 85% van alle maritieme voorvallen te wijten is aan menselijke fouten: zie GREENWALD, G.B., LNG Carrier Safety: A Guide to the System of Federal Regulation, 9 JMLC 180 (1978).

²⁵⁵⁸ Ook niet alle goedkope vlaglanden hebben een slechte reputatie omdat ze in hoofdzaak worden gecontroleerd door westerse scheepseigenaars: cf. M'GONIGLE, R.M. en ZACHER, M.W., o.c., 283 en 293; Grieken controleren vooral de Cypriotische vlag (67,3 %), Amerikanen de Liberiaanse vlag (20,7%) en Japanners de Panamese vlag (41,5%): UNCTAD, o.c., 26 (tabel 13).

experten ("*surveyors*") in vreemde havens²⁵⁵⁹, waarop de goedkope vlaggenstaat zelf weinig of geen controle uitoefent²⁵⁶⁰. "*Surveyors*" en classificatiemaatschappijen vervullen zowel een publieke functie (onderzoek van schepen in opdracht van de vlaggenstaat), als een private functie (onderzoek in opdracht van verzekeraars, ladingeigenaars en scheepseigenaars) en zijn niet aansprakelijk voor de beoordeling van de toestand waarin een schip zich bevindt en de daaruit volgende uitreiking van een veiligheidscertificaat²⁵⁶¹. In de praktijk is de concurrentie onder deze experts bijzonder groot en onder druk van economische wetmatigheden en belangenvermengingen met scheepseigenaars²⁵⁶² worden wel eens aan onzeewaardige schepen veiligheidscertificaten verstrekt²⁵⁶³. Deze malafide praktijken hebben ook gevolgen op de verzekeringssector, die meer en meer wordt genoodzaakt om zelf eigen experts aan te duiden die instaan voor de inspectie van schepen om de stijgende schadeclaims te beperken of om de goede vlaggen en bonafide scheepseigenaars te belonen met lagere premies dan deze voor de slechte vlaggen en de malafide scheepseigenaars²⁵⁶⁴. Niet enkel de verzekeringssector, maar ook de grote oliemaatschappijen die minder en minder schepen in eigendom hebben en zich naar de chartermarkt begeven, voeren eigen inspectieprocedures uit waardoor ze zekerheid willen dat het gecharterd schip tenminste voldoet aan hun eigen minimale veiligheidsvoorwaarden²⁵⁶⁵. Dikwijls zijn die eigen experts ook *surveyors* van classificatiemaatschappijen die dan optreden voor de verzekeraar of de eigenaars van de lading. Een grote oliemaatschappij chartert meestal schepen met een goede classificatie om de risico's te beperken. Zelfs bij de zogenaamde betere geclassificeerde schepen, voldoet 20% niet aan de normen door Shell vooropgezet, 30% voldoet niet aan de BP normen en 35% niet aan de Mobil normen²⁵⁶⁶.

Om kosten te besparen in de scheepvaart wordt er bijgevolg voortdurend aan onderaanneming gedaan, waarbij de goedkoopste beheerders, bemanning en onderzoeksinspecteurs worden

²⁵⁵⁹ Zie voor de ontstaansgeschiedenis en de hedendaagse rol van classificatiemaatschappijen bij de veiligheidscontrole van schepen: BOISSON, P., *Classification Societies and Safety at Sea*, 18 MP 363-377 (1994).

²⁵⁶⁰ IMO News, 1990/4, 10.

²⁵⁶¹ Ze vervullen een door de wet voorgeschreven taak en de eigenaar van het schip blijft in eerste instantie verantwoordelijk voor de toestand waarin zijn schip zich bevindt. Het veiligheidscertificaat is geen garantie voor de eigenaar dat het schip technisch volledig in orde is, noch voor de lading-eigenaar (cf. Nicholas H case). Zie hierover bv. CANE, P.F., *The Liability of Classification Societies*, LMCLQ 363-376 (1994); BOISSON, Ph., *Responsabilité des sociétés de classification: Faut-il remettre en cause les principes du droit maritime*, DMF 109-130 (1995).

²⁵⁶² Zie M'GONIGLE, M, ZACHER, M., o.c., 331; Het probleem met malafide classificatiemaatschappijen is ook geen recent probleem, maar wordt reeds in 1979 door M'GONIGLE en ZACHER gerapporteerd.

²⁵⁶³ Zo kan het gebeuren dat ondanks waarschuwingen vanwege de vlaggestaat, classificatiemaatschappijen veiligheidscertificaten afleveren aan schepen waarbij ook de vlaggestaat bedenkingen heeft: cf. Fairplay, 10 februari 1994, 3.

²⁵⁶⁴ Cf. BOISSON, P., l.c. 372-373 (1994).

²⁵⁶⁵ Cf. HOLIDAY, S., *Port and Shipping Practice: Role of the Oil Industry and Charterers*, 17 MP 388-389 (1993); Elf heeft 15 scheepsinspecteurs in dienst die jaarlijks 800 tot 1.000 tankers inspecteren om toch maar de garantie te hebben dat het gecharterde schip voldoet aan de veiligheidsnormen tijdens de zeereis: BOISSON, P., l.c. 373-374 (1994).

²⁵⁶⁶ SUTHERLAND, G., *Management and Control of Shipping Around Shetland*, 17 MP 374 (1993).

aangetrokken²⁵⁶⁷. De meeste goedkope vlaglanden stellen, in tegenstelling tot de vroegere traditionele maritieme naties, weinig of geen kwalificatievereisten aan de bemanning of aan de inspecteurs, hebben geen controle over de beheerders van het schip en zijn zelf niet in staat om de veiligheidsnormen af te dwingen²⁵⁶⁸. Een havenstaat daarentegen kan en wil meestal niet dezelfde verregaande controles uitvoeren die van een vlaggenstaat worden verwacht. Grondige inspecties, komen in feite neer op bijkomende inspecties van de scheepsstructuur en de machinekamer en kunnen door de havenstaten wegens tijdsgebrek doorgaans niet ten gronde worden uitgevoerd²⁵⁶⁹. Een grondige inspectie van grote olietankschepen (VLCC of "very large crude carrier") is zowel een fysische zware, als een tijdrovende onderneming. Er wordt geschat dat een surveyor bij een inspectie van VLCC 10,6 km trappen moet beklimmen, een oppervlakte van 300.000 m² (= 1.500 tennisvelden) en 1.200 km lasnaden (afstand Parijs-Kopenhagen) moet onderzoeken²⁵⁷⁰.

Zowel het probleem van de gebrekkige implementatie van de door de vlaggenstaten aanvaarde IMO- regelgeving, als het probleem van de controle op de classificatiemaatschappijen staat sedert 1993 hoog op de IMO- agenda. Er werd een nieuw IMO-subcomité over de implementatie door vlaggenstaten (Sub-Committee on Flag State Implementation (FSI)) opgericht, dat moet onderzoeken op welke wijze de vlaggenstaat kan worden gestimuleerd bij de tenuitvoerlegging van de IMO-verdragen en protocollen. Het Comité heeft twee resoluties uitgewerkt die door de Algemene Vergadering in november 1993 zijn goedgekeurd. Een eerste resolutie bevat interim-richtlijnen voor vlaggenstaten om tot een betere tenuitvoerlegging te komen van de IMO- regelgeving, terwijl een tweede resolutie een betere controle door de vlaggenstaat op de activiteiten van de classificatiemaatschappijen stimuleert²⁵⁷¹. Ook de Europese Unie heeft ten aanzien van de classificatiemaatschappijen een richtlijn uitgewerkt, waardoor de IMO-richtlijn wordt ten uitvoer gelegd²⁵⁷².

²⁵⁶⁷ Twintig jaar geleden hadden de zeven grootste oliemaatschappijen 25% van de tankertonnage in eigendom en controleerden 50% van de lange termijn charters. Heden ten dage hebben ze slechts 7% in eigendom en controleren maar een fractie van de lange termijn charters: IMO News XI (1995/3).

²⁵⁶⁸ Cf. BELL, D., Port State Control v. Flag State Control: UK Government Position, 17 MP, 367-368 (1993).

²⁵⁶⁹ Zo zonk de tanker Grape One onder Maltese vlag, net na een havenstaatcontrole in Groot-Brittannië: zie Fairplay 16 december 1993, 3; Volgens DIJXHOORN kunnen de kosten van de inspecties door de havenstaat uit het oogpunt van de concurrentie tussen de havens (bv. via de havenrechten) moeilijk worden verhaald op het schip, zoals dit wel het geval is door de vlaggestaat door middel van registratierechten: DIJXHOORN, O.H.J., Port and Shipping Management: the Role of IMO 17 MP 364-365 (1993); zie ook Fairplay, 10 februari 1994, 3.

²⁵⁷⁰ IMO News XII (1995/3).

²⁵⁷¹ Cf. Resolutie A.740(18) van 4 november 1993 "Interim guidelines to assist flag states"; Resolutie A.739(18) van 4 november 1993 "Guidelines for the authorization of organizations acting on behalf of the Administration".

²⁵⁷² Richtlijn 94/75/EEG van 22 november 1994, PB. L. 319/20 van 12 december 1994.

7.2. De algemene verplichting van de vlaggenstaat om mariene verontreiniging te voorkomen: afbakening van de "algemeen aanvaarde" regels en normen en de "van toepassing zijnde" regels en normen uit het Zeerechtverdrag

Iedere staat, en bijgevolg ook de vlaggenstaat heeft de gewoonterechtelijke verplichting om het mariene milieu te beschermen en te behouden (art. 192, Zeerechtverdrag) en maatregelen te nemen ter voorkoming, vermindering en controle van verontreiniging van het mariene milieu. Staten moeten alle maatregelen nemen die noodzakelijk zijn om te verzekeren dat activiteiten onder hun jurisdictie of controle zodanig worden uitgevoerd dat ze geen schade toebrengen door verontreiniging aan andere staten en hun leefmilieu (art. 194 (2), Zeerechtverdrag). Om de verontreiniging tot een minimum te beperken, moeten (vlagge)staten onder meer maatregelen nemen om ongevallen te voorkomen, de veilige operaties op zee garanderen, intentionele en niet-intentionele lozingen voorkomen, en regelgeving uitvaardigen met betrekking tot het ontwerp, de constructie, de uitrusting, het beheer en de bemanning van schepen (art. 194 (3)(b), Zeerechtverdrag).

De verplichtingen van de vlaggenstaat ter bescherming van het mariene milieu tegen verontreiniging maken meer in het bijzonder het voorwerp uit van de artikelen 211 (2) en 217, Zeerechtverdrag. Ter voorkoming en vermindering van mariene verontreiniging moet de vlaggenstaat de noodzakelijke wetten en voorschriften aannemen en handhaven. Deze wetten en voorschriften mogen niet minder doeltreffend zijn dan de "*internationale regels en normen*" ("*rules and standards*") vastgesteld via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie, die luidens art. 211 (2) "*algemeen aanvaard*" moeten zijn en luidens 217 (1) over de handhaving "*van toepassing*" moeten zijn²⁵⁷³. Een algemene diplomatieke conferentie onderscheidt zich van een regionale diplomatieke conferentie doordat de eerste in tegenstelling tot de tweede open staat voor deelname door alle landen. Met de verwijzing naar de bevoegde internationale organisatie wordt de IMO bedoeld²⁵⁷⁴, waardoor de universaliteit van de regelgeving bij de scheepvaart wordt benadrukt. De IMO-regelgeving is voor de vlaggenstaat een minimale regelgeving en vlaggenstaten kunnen altijd verdergaande nationale regelgeving van toepassing maken op schepen onder hun vlag. De vlaggenstaat heeft bijgevolg onder het Zeerechtverdrag de verplichting een binnen de IMO algemeen aanvaarde

²⁵⁷³ Artikel 211 (2), Zeerechtverdrag: "*De Staten nemen wetten en voorschriften aan ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu door schepen die hun vlag voeren of bij hen staan geregistreerd. Deze wetten en voorschriften dienen niet minder doeltreffend te zijn dan die van algemeen aanvaarde internationale regels en normen vastgesteld via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie*"; art. 217 (1), Zeerechtverdrag, ter handhaving van de bepalingen door de vlaggenstaten: "*De Staten verzekeren de naleving door schepen die hun vlag voeren of bij hen geregistreerd zijn van de van toepassing zijnde internationale regels en normen, vastgesteld via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie, en van hun overeenkomstig dit Verdrag aangenomen wetten en voorschriften ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu door schepen en nemen dienovereenkomstig wetten en voorschriften aan en nemen andere maatregelen die nodig zijn voor de toepassing ervan. ...*".

²⁵⁷⁴ IMO, Doc. LEG/MISC/1 (27 July 1987) "Implications of the UNCLOS, 1982 for the International Maritime Organization (IMO). Study by the Secretariat of IMO", in 3 *NILOS* 341 (1987); VUKAS, B., *Generally Accepted International Rules and Standards, in Implementation of the Law of the Sea Convention Through International Institutions*, SOONS, A.H.A. (Ed.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1990, 411; NORDQUIST, M.H, *o.c.* 200-201 (1991).

regel of norm via zijn wetgeving ten uitvoer te leggen²⁵⁷⁵. Deze bepaling kan worden aanzien als een internationaal rechtsbeginsel dat door vlaggenstaten niet wordt gecontesteerd, terwijl de inhoud of de betekenis van deze minimale regelgeving afhankelijk is van de kwalificatie "*algemeen aanvaarde internationale regels en normen*". De voorbereidende werkzaamheden van het Zeerechtverdrag bieden bij de interpretatie hieromtrent echter onvoldoende verduidelijkingen of aanknopingspunten²⁵⁷⁶, waardoor we ons in hoofdzaak moeten richten tot de IMO- praktijk.

"*Rules and standards*" hebben we in navolging op de Nederlandse vertaling van het Zee-rechtverdrag²⁵⁷⁷ vertaald als "*regels en normen*" hoewel deze vertaling reeds een bepaalde kwalificatie van het intrinsieke bindende karakter inhoudt. "*Standards*" kunnen in het nederlands ook worden vertaald als standaarden of als richtlijnen. Waar de referentie naar standaarden nog een onduidelijkheid schept over het juridisch karakter ervan, worden richtlijnen in het internationaal recht veelal aanzien als niet-bindende regels. Hoewel diverse auteurs de mening zijn toegedaan dat er een onderscheid bestaat tussen de betekenis van "*rules*" enerzijds en deze van "*standards*" anderzijds, menen we dat dit niet zo duidelijk blijkt uit de IMO- praktijk. Standaarden kunnen zowel het voorwerp uitmaken van verwijzingen in IMO- verdragen, codes en richtlijnen, terwijl richtlijnen doorgaans geen "*standards*" worden genoemd maar gewoon "*guidelines*". VAN REENEN maakt een onderscheid tussen de werkelijke verdragsverplichtingen in de verdragstekst zelf (als "*rules*") en de meer technische bepalingen in de bijlagen (als "*standards*")²⁵⁷⁸. In de IMO- terminologie is er sprake van "*artikelen*" uit het verdrag zelf en van "*voorschriften*" (i.p.v. "*standards*") uit de bijlagen (cf. MARPOL, SOLAS, STCW). Deze verschillende benamingen hebben nochtans geen significante juridische betekenis, omdat zowel de verdragstekst en de bijlagen uit de IMO- verdragen dezelfde normatieve waarde hebben ondanks de verschillende amenderings-mogelijkheden. Ook VUKAS meent dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen de betekenis van "*rules*" en deze van "*standards*", hoewel hij niet duidelijk maakt waar precies de scheidingslijn moet worden getrokken. "*Standards*" kunnen zowel bindend, als niet bindend zijn, terwijl "*rules*" verwijzen naar regels van positief publiek recht, zoals verdragsregels en gewoonterechtelijke regels. "*Standards*" zouden moeten worden begrepen als hebbende een extra-legale betekenis van een zeker kwaliteitsniveau of doelstelling²⁵⁷⁹. "*Standards*" in de IMO- praktijk verwijzen meestal naar de administratieve uniformiteit van documenten en

²⁵⁷⁵ SOHN, L.B., Implications of the Law of the Sea Convention Regarding the Protection and Preservation of the Marine Environment, *The Developing Order of the Oceans*, in KRUEGER, R.B. en RIESENFELD, S.A. (Eds.), Honolulu, Law of the sea Institute, 1985, 103-104.

²⁵⁷⁶ Cf. HAKAPAA, K., *o.c.* 120 (1981); VAN REENEN, W., *l.c.* 10-11 (1981); VUKAS, B., in *o.c.*, SOONS, A.H.A. (Ed.), 406-410 (1990); VALENZUELA, M., in *o.c.* JOHNSTON, D.M. en LETALIK, N.G. (Ed.), 145 (1993).

²⁵⁷⁷ Cf. *Trb.*, 1984, nr.55.

²⁵⁷⁸ VAN REENEN, *l.c.* 25 (1981).

²⁵⁷⁹ VUKAS, B., in *o.c.*, SOONS, A.H.A. (Ed.), 416 (1990).

procedures²⁵⁸⁰, of een gestandaardiseerde technische uitrusting²⁵⁸¹ of gestandaardiseerde operationele lozingsprocedures zoals de gestandaardiseerde voorwasprocedure, ventilatieprocedure en de tankwasprocedure bij chemicaliëntankers²⁵⁸². Naar standaarden wordt verwezen in verdragen, codes²⁵⁸³ en richtlijnen²⁵⁸⁴. Het enige wat volgens ons voor staten ten aanzien van elkaar van belang is, is te weten of ze te maken hebben met juridisch afdwingbare verplichtingen, dan wel vrijblijvende verplichtingen. Op dit onderscheid wordt binnen de IMO constant gewezen door de verdragspartijen en wordt veel tijd en energie gestoken om niet-bindende regelgeving op te tillen tot bindende. Bij de identificatie van de artikelen uit het Zee-rechtverdrag die verwijzen naar de door de bevoegde organisatie (IMO) "*algemeen aanvaarde regels en normen*", refereert het Secretariaat van de IMO naar zowel de van toepassing zijnde IMO- verdragen, als naar bepaalde IMO- Codes²⁵⁸⁵. We menen bijgevolg aan dat "*rules and standards*" kunnen worden begrepen als "*regels en normen*" die tot stand komen binnen de IMO en in hoofdzaak verdragsregels zijn, de codes en de richtlijnen waar deze verdragen expliciet naar verwijzen²⁵⁸⁶. Dit zijn met andere woorden verdragsregels en tot verdragsregels opgetrokken "*soft law*" regels, waaruit de intentie van de partijen duidelijk blijkt. De verwijzing naar een resolutie hoeft niet expliciet te zijn, maar kan ook impliciet, op voorwaarde dat door de verwijzing de relatie tussen het verdragsartikel en de resolutie duidelijk is²⁵⁸⁷.

²⁵⁸⁰ Zoals bv. "Standard Reporting Format and Procedures" bij het melden van lozingsovertredingen: Resolutie A. 648(16) van 19 oktober 1989 "General Principles for Ship Reporting Systems and Ship Reporting Requirements, Including Guidelines for Reporting Incidents Involving Dangerous Goods, Harmful Substances and/or Marine Pollutants", of "Standard format for the Procedures and Arrangements Manual" bij chemicaliëntankers.

²⁵⁸¹ Zoals o.m. een "standard discharge connection" bij pijpleidingen van schepen voor de afgifte van olie-afval aan ontvangstinstallaties (Voorschrift 19, Bijlage I, MARPOL 73/78), of de gestandaardiseerde pijpleidingen en pompvoorzieningen op chemicaliëntankers (Voorschrift 5A (5), Bijlage II, MARPOL 73/78) en bij de afgifte van sanitair afval aan ontvangstinstallaties (Voorschrift 11, Bijlage IV, MARPOL 73/78).

²⁵⁸² Voorschriften 5 (2)(b), 5 (3)(b), 5 (8)(a)(c), 5 (9)(b), 5 (10), 5A (6)(b)(i), ... Bijlage II, MARPOL 73/78 en zoals verder door de IMO uitgewerkt in "Standards for Procedures and Arrangements for the Discharge of Noxious Liquid Substances" (Resolutie MEPC 22/21, Annex 4).

²⁵⁸³ Resolutie A.741 (18) van 4 november 1993 met in bijlage de ISM Code. De ISM Code vermeldt in de preambule: "1. The purpose of this Code is to provide an international standard for the safe management and operations of ships and for pollution prevention".

²⁵⁸⁴ Zie bv. Resolutie A.750(18) van 4 november 1993 "Damage Stability Standard for Existing Ro-Ro Passenger Ships" en Resolutie 757(18) van 4 november 1993 "Standards for the Calculation of the Width of Stairways Forming Means of Escape on Passenger Ships".

²⁵⁸⁵ Zie bijlage, LEG/MISC/1. (1987); Hoewel het Secretariaat opmerkt: "In some cases the instruments, such as codes or guidelines, are intended to supplement particular treaty instruments, and to provide necessary guidelines for their effective implementation": LEG/MISC/1 (1987) par. 17; Ook BOYLE kwam tot het besluit dat "*standards' like 'rules' should be restricted to those laid down in instruments intended to be binding*": BOYLE, A.E., Marine Pollution Under the Law of the Sea Convention, 79 *A.J.I.L.* 357 (1985).

²⁵⁸⁶ Cf. supra blz. 202-205.

²⁵⁸⁷ Cf. Art. V, Protocol I, MARPOL 73/78 en Resolutie A.648(16); Ook het Zeerechtverdrag refereert in art. 217 (7) impliciet naar o.m. Protocol I, MARPOL 73/78 "Provisions concerning Reports on Incidents Involving Harmful Substances" en bijgevolg Resolutie A.648(16), waardoor Protocol I verder wordt tenuitvoer gelegd.

Regels en normen kunnen uiteraard ook verwijzen naar gewoonterechtelijke regels. Empirisch onderzoek naar de gewoonterechtelijke status van niet-bindende IMO- resolutie daarentegen is veel complexer, vooral omdat we de consensus bij de aanvaarding van niet-bindende resoluties louter indicatief beschouwen en de consensus op zich geen enkele bijdrage levert in de kwalificatie van een IMO- resolutie als behorende tot het gewoonterecht²⁵⁸⁸. Dit sluit echter niet uit dat niet-bindende resoluties van de IMO een gewoonterechtelijke status verkrijgen door de statenpraktijk, m.a.w. het veelvuldig toepassen van de resolutie door de belangrijkste maritieme staten (vlaggenstaten) of door havenstaten, omdat deze staten in beginsel over de volheid van jurisdictie beschikken om niet-bindende resoluties af te dwingen. We hebben reeds gezien dat weinig IMO- resoluties tot gewoonterecht hebben aanleiding gegeven.

De ratificatie van het Zeerechtverdrag door een niet-verdragstaat bij een IMO- verdrag, levert volgens bepaalde auteurs het ultieme bewijs op dat ook een niet-verdragspartij bij het IMO-Verdrag door dit verdrag gebonden wordt²⁵⁸⁹. Ze gaan ervan uit dat door de ratificatie van het Zeerechtverdrag, staten zich hierdoor op een afgeleide wijze of stilzwijgend verdragsrechtelijk verbinden. Deze stelling roept veel onbeantwoorde vragen op²⁵⁹⁰ en verdragsrechtelijk ligt deze optie zeer moeilijk. Het verdragsrecht legt de klemtoon op de uitdrukkelijke wilsuiting van een partij om door een verdrag te worden gebonden²⁵⁹¹. In het Zeerechtverdrag wordt dit gecompliceerd door de vaagheid en de algemeenheid van de verwijzingen naar de IMO-regelgeving. M.a.w. staten kunnen niet met zekerheid weten tot welke verdragen ze zich op een afgeleide wijze verbinden, als een gevolg van de ratificatie van het Zeerechtverdrag. Gezien de regelgevende praktijk van de IMO menen wij te mogen stellen dat de ratificatie van het Zeerechtverdrag op zich onvoldoende is om een niet-verdragspartij bij een IMO- Verdrag te binden. Het is het gewoonterechtelijk karakter van een IMO-verdrag dat voor niet-verdragspartijen de kwalificatie bindend verstrekt, ongeacht of ze het Zeerechtverdrag hebben geratificeerd. De ratificatie van het Zeerechtverdrag is in deze optiek wel een bijkomend overtuigingsargument (als bewijs van de opinio juris van een individuele staat) ten aanzien van die staat, waar voegt in wezen niets toe aan regels die reeds een gewoonterechtelijke status hebben bereikt. Ook niet-bindende IMO- resoluties blijven voor staten na de ratificatie van het Zeerechtverdrag niet-bindende resoluties²⁵⁹². De enige twee mogelijkheden waarop niet-

²⁵⁸⁸ Cf. supra blz. 213-214.

²⁵⁸⁹ Zie VAN REENEN, W., *l.c.* 15-17 en 23 (1981); ook Hakapaa laat dit uitschijnen: HAKAPAA, K., *o.c.*, 119 en 205 (1981); SOHN, L.B., *o.c.*, in KRUEGER, R.B. en RIESENFELD, S.A. (Eds.), 196 (1985): "*If a State has become a party to the Law of the Sea Convention, knowing that as a result it also will be bound by provisions of some other conventions, it has taken the good with the bad*".

²⁵⁹⁰ Over welke verdragen gaat het en op welk tijdstip in de tijd? Betreft het verdragen van kracht op het tijdstip van de goedkeuring van het Zeerechtverdrag in 1982 of op het tijdstip van de individuele ratificatie van een staat door het Zeerechtverdrag?

²⁵⁹¹ Luidens artikel 34 van het Verdrag van Wenen schept een verdrag geen verplichtingen of rechten zonder de instemming van een derde staat. Ook artikel 35 en artikel 30 (4) benadrukt de uitdrukkelijke wilsinstemming van de derde staat: Wet van 10 juni 1992 houdende goedkeuring van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, en van de Bijlage, opgemaakt te Wenen op 23 mei 1969, *B.S.*, 25 december 1993.

²⁵⁹² Cf. HAKAPAA, K., *o.c.*, 120 (1981); TREVES, T., in *o.c.*, DUPUY, J.-R. en VIGNES, D. (Eds.), *o.c.*, 876-877 (1991).

bindende IMO- resoluties bindend worden voor staten, zijn: 1/ de niet-bindende resolutie is binnen de IMO door de leden uitdrukkelijk opgetild tot een bindende; 2/ indien staten de resoluties gaan toepassen op de eigen schepen en op deze wijze bijdragen tot de statenpraktijk en de opinio juris bij de vorming van gewoonterecht. De motivatie hiervoor kan wel voortspuiten uit het Zeerechtverdrag, maar hoeft niet noodzakelijk. Deze motivatie kan ook voortspuiten uit de werkzaamheden van de IMO zelf of feiten die zich op een bepaald ogenblik voordoen, die de toepassing van een niet-bindende resolutie door individuele staten kracht bijzetten.

"**Algemeen aanvaard**" (art. 211 (2)) binnen de IMO, slaat zowel op de door de vlaggenstaten initieel aangegane verdragsverplichtingen als verdragstaat bij de IMO- verdragen (de uitdrukkelijke aanvaarding d.m.v. bekrachtiging ("ratification") of toetreding ("accession"), aanvaarding ("acceptance") of goedkeuring ("approval")²⁵⁹³, maar ook op alle latere verdragsamendementen die via de soepele aanvaardingsprocedure worden aangenomen en van kracht worden (stilzwijgend, zonder ratificatie). Deze laatste procedure biedt voldoende garanties om de rechten en belangen van de vlaggenstaten te vrijwaren en om als "*algemeen aanvaard*" gekwalificeerd te kunnen worden op het tijdstip van het van kracht worden²⁵⁹⁴. Uiteraard kan ook een niet-door een vlaggenstaat aangegane verdragsverplichting door het bereiken van een gewoonterechterlijke status ervan, als algemeen aanvaard worden aanzien, zoals ook een niet-bindende IMO- resolutie een gewoonterechterlijke status kan krijgen²⁵⁹⁵ door een algemene statenpraktijk en de uitdrukking van de opinio juris van een reeds bestaande statenpraktijk²⁵⁹⁶. Algemeen aanvaard betekent in de theorie over de totstandkoming van gewoonterecht echter niet dat alle staten (in dit geval vlaggenstaten) de regel of norm moeten hebben aanvaard, wel de meerderheid van staten die door de regel worden geviseerd of de belangrijkste staten die aan de regel of norm een concrete toepassing kunnen geven²⁵⁹⁷. Voor vlaggenstaten volstaan daarvoor in ieder geval de 35 maritieme landen die 93,1 % van de wereldkoopvaardijvloot (DWT) vertegenwoordigden in 1994. VAN REENEN verwerpt evenwel dat een "*persistent*

²⁵⁹³ Cf. artikel 2 (1)(b), Verdrag van Wenen van 1969: "*ratification, acceptance, approval and accession mens in each case the international act so named whereby a State establishes on the international plane its consent to be bound by a treaty*"; cf. vertaling als "bekrachtiging", "aanvaarding", "goedkeuring" en "toetreding" in de Belgische goedkeuringswet van 10 juni 1992, B.S., 25 december 1993; zie ook art. IV, MARPOL 73 en art. IX, SOLAS 73 als voorwaarden voor het van kracht worden van deze verdragen.

²⁵⁹⁴ Ten eerste heeft de soepele aanvaardingsprocedure betrekking op verdragen die reeds op een gemiddelde van 90% van de wereldkoopvaardijvloot van toepassing zijn, waardoor bijgevolg alle belangrijke vlaggestaten aan de procedure kunnen deelnemen. De procedure omvat niet alleen de beslissingsdeelname door de belangrijkste vlaggestaten, maar bevat na goedkeuring door een 2/3 meerderheid, nog de ingebouwde garanties voor de belangrijkste vlaggestaten (1/3 en het equivalent van 50% van de wereldtonnenmaat) om een beslissing teniet te doen of individueel te verklaren niet door de resolutie te zijn geboden ("opting out"); zie in dezelfde zin VALENZUELA, M., in o.c. JOHNSTON, D.M. en LETALIK, N.G. (Ed.), 144-145 (1993).

²⁵⁹⁵ VAN REENEN, V, l.c., 12 (1981), die "algemeen aanvaard" beschouwt als verdragen, maar ook niet-bindende beslissingen van de IMO die de gewoonterechterlijke status hebben bereikt.

²⁵⁹⁶ Bijvoorbeeld de IMDG Code; Bijvoorbeeld Resolutie A.682(17) van 6 november 1991 "Regional Cooperation in the Control of Ships and Discharges" die de uitdrukking is van een opinio juris die de statenpraktijk van regionale havenstaatcontroles tot het gewoonterecht verheft.

²⁵⁹⁷ Cf. HAKAPAA, K., o.c., 121 (1981).

objector" niet gebonden is door algemene aanvaarde regels en normen²⁵⁹⁸. Wij kijken daar meer genuanceerd tegen aan en beschouwen de kwaliteit van de "*persistent objector*", in termen van belangrijkheid om aan de regels een kwalificatie van algemene aanvaarding te verstrekken, juist doorslaggevend om de algemene aanvaarding te kunnen beoordelen. Nietemin moet ieder geval afzonderlijk worden beoordeeld. M.a.w. een kwalitatieve "*persistent objector*" zoals bv. Griekenland kan als vlaggenstaat juist verhinderen dat regels en normen gekwalificeerd worden als "*algemeen aanvaard*". In de IMO- praktijk stelt dit probleem zich minder frequent aangezien juist de initiële steun nodig is van de "*kwalitatieve objectors*" om nieuwe verdragsamendementen of resoluties te aanvaarden.

"De van toepassing zijnde" internationale regels en normen uit art. 217 (1) slaan op de individuele toepassing ervan door staten of groepen van staten²⁵⁹⁹. De toepassing slaat op de verdragen en codes waarbij de vlaggenstaat verdragspartij is of heeft goedgekeurd (uitdrukkelijk of stilzwijgend)²⁶⁰⁰ en bijgevolg ook op de hierboven besproken algemene aanvaarde regels en normen²⁶⁰¹. "*De van toepassing zijnde internationale regels en normen*" kunnen eveneens betrekking hebben op de niet-bindende IMO- resoluties die door de vlaggenstaat op zijn schepen worden toegepast op basis van de interne wetgeving van de vlaggenstaat, zonder dat die resoluties een verdragsrechtelijke of gewoonterechtelijke status hebben verkregen en bijgevolg nog niet algemeen zijn aanvaard²⁶⁰². M.a.w. niets belet een vlaggenstaat niet-bindende IMO- resoluties, nog niet van kracht zijnde verdragen of strengere nationale wetgeving van toepassing te maken op zijn schepen. Artikel 217, Zeerechtverdrag handelt trouwens niet over de algemene toepassing, maar wel over de individuele toepassing door vlaggenstaten van internationale regels en normen. De van toepassing zijnde internationale regels en normen kunnen bijgevolg omvangrijker zijn dan de algemeen aanvaarde regels en normen.

Bij het "*van toepassing zijn*" kan het tijdstip van de individuele aanvaarding door de vlaggenstaat afwijken van het tijdstip waarop "*algemeen aanvaarde regels en normen*" worden geacht aanvaard te zijn, met name zich vroeger in de tijd voordoen. Deze interpretatie kan bij wijze van voorbeeld worden getoetst aan de ISM Code. In 1993 werd de Code over het internationaal veilig beheer van schepen (ISM Code) door de Algemene Vergadering in een nieuwe

²⁵⁹⁸ VAN REENEN, W., *l.c.* 16 (1981): "*Even the 'persistent objector' will be bound by generally accepted rules when becoming a party to the new Convention on the Law of the Sea*".

²⁵⁹⁹ VAN REENEN, W., *l.c.*, 12 (1981).

²⁶⁰⁰ Cf. VALENZUELA, M., in *o.c.*, JOHNSTON, D.M. en LETALIC, N.G. (Ed.), 145.

²⁶⁰¹ Cf. HAKAPAA, K., *o.c.*, 118 en 205: "*applicable rules and standards' ... refers to treaties in their relation to their Parties as well as customary law*".

²⁶⁰² Cf. VAN REENEN, W., *l.c.* 23 (1981): "*the term 'applicable' is a relative concept and relates only to those rules and standards which apply to the state concerned. These include both the generally accepted international rules and standards and the international rules and standards per se, i.e. which have not (yet) been generally accepted, and to which the state in question has subjected itself explicitly*"; Tijdens UNCLOS III lag voor Spanje het onderscheid tussen "aanvaard" en "van toepassing zijnde" erin, dat in het eerste geval de regels en normen een objectief regime instellen, terwijl dit bij "toepasselijk" niet het geval is: cf. verwijzingen bij NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.*, 374 (1993).

resolutie A.741(18) aangenomen²⁶⁰³, als niet-bindend in afwachting dat de Code een juridisch bindend draagvlak krijgt in het SOLAS-Verdrag²⁶⁰⁴. Niettemin roept de Algemene Vergadering de vlaggenstaten op: "*to implement the ISM Code on a national basis, ..., as soon as possible but no later than 1 June 1998, pending development of the mandatory application of the Code*". De Code is zonder twijfel een algemene norm ("standard"), die pas algemeen aanvaard (in de betekenis van afdwingbaar) wordt op 1 juni 1998, een datum die belangrijk is geweest voor de noodzakelijke steun bij het amenderen van het SOLAS-Verdrag. De resolutie moedigt vlaggenstaten aan om de Code reeds voor 1 juni 1998 toe te passen op hun schepen. Een oproep waaraan de Europese Gemeenschap reeds gevolg heeft gegeven door de Code vervroegd toe te passen voor RO/RO passagiersschepen die Gemeenschapshavens aanlopen²⁶⁰⁵, nog vooraleer de Code algemeen van kracht wordt. In dit opzicht wordt de Code een van toepassing zijnde internationale norm voor die staten die de Code vervroegd ten uitvoer leggen, terwijl het voor de overige een algemene aanvaarde norm wordt op 1 juni 1998.

7.3. Het opleggen van bemannings-, constructie- en technische uitrustingsvoorwaarden aan het schip ter vermindering en voorkoming van mariene verontreiniging

Bij de uitoefening van zijn rechtsmacht en toezicht in administratieve, technische en sociale aangelegenheden om de veiligheid op zee te verzekeren, moet de vlaggenstaat alle maatregelen nemen inzake de bouw, bemanning en de uitrusting van het schip. Deze maatregelen moeten in overeenstemming zijn met "*de algemeen aanvaarde internationale voorschriften, procedures en praktijken*" (art. 94 (5), waarbij de vlaggenstaat "*alle stappen*" moet ondernemen die nodig blijken om de naleving ervan te verzekeren (art. 20 VVZ; art. 94 (5), Zeerechtverdrag)²⁶⁰⁶. Het Zeerechtverdrag verwijst hier in tegenstelling tot artikelen bij verontreiniging naar "*internationale voorschriften en procedures*" (in de plaats van regels en normen), maar ook naar "*praktijken*", zonder dat er sprake is van de IMO. Hoewel in artikel 94 (3)(b) wordt verwezen naar "*toepasselijke internationale instrumenten*" en in artikel 94 (4)(c) naar "*toepasselijke internationale voorschriften*", wordt in artikel 94 (5) bevestigd dat deze de "*algemeen aanvaarde internationale voorschriften, procedures en praktijken*" omvatten²⁶⁰⁷. Internationale voorschriften zijn neergelegd in verdragen, die daarin doorgaans expliciet (bv. MARPOL,

²⁶⁰³ Resolutie A.741(18) van 5 november 1993 "The International Safety Management Code (ISM Code)".

²⁶⁰⁴ Resolutie A.741(18): "*NOTING that the Maritime Safety Committee is developing requirements for adoption by Contracting Governments to the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974, which will make compliance with the Code referred to in paragraph 1 mandatory*".

²⁶⁰⁵ Verordening Nr. 3051/95 van de Raad van 8 december 1995 betreffende een veiligheidsbeleid voor ro-ro-passagiersschepen, P.B. L. 320/14 van 30 december 1995. De Verordening is van toepassing met ingang van 1 juli 1996. Voor Griekse rederijen waarvan de schepen onder Griekse vlag varen tussen Griekse havens is de Verordening van toepassing na 31 december 1997.

²⁶⁰⁶ Cf. VALENZUELA, M., in o.c. JOHNSTON, D.M. en LETALIK, N.G. (Ed.), 146: "*Paragraph 5 seems to establish a binding obligation for flag states of a quasi-legislative character*", die laat uitschijnen dat ook "soft law" in aanmerking komt.

²⁶⁰⁷ Zie ook IMO, Doc. LEG/MISC/1 (27 July 1987) "Implications of the UNCLOS, 1982 for the International Maritime Organization (IMO). Study by the Secretariat of IMO", in 3 NILOS 342 (1987).

SOLAS, STCW) of impliciet (COLREG) als voorschriften ("*regulations*") worden opgenomen²⁶⁰⁸. Ook Codes behoren tot de algemeen aanvaarde voorschriften, indien ze noodzakelijk zijn om de verdragen te kunnen toepassen. Met procedures en praktijken kunnen o.m. niet-bindende resoluties van de IMO²⁶⁰⁹ worden begrepen en de statenpraktijk, voor zover algemeen aanvaard ("*generally accepted*")²⁶¹⁰. Praktijken kunnen zowel slaan op praktijken van publieke organen (staten of de statenpraktijk), als deze van private organisaties in opdracht van staten. Onder deze laatste kunnen onder meer de werkzaamheden van classificatiemaatschappijen bij het onderzoeken van schepen in opdracht van de vlaggenstaat worden ondergebracht.

Het Zeerechtverdrag specificceert in artikel 94 (3) en (4) de verplichtingen van de vlaggenstaat. Artikel 94 (3) omvat een open opsomming door de bewoordingen "*onder meer*" ("*inter alia*"). De vlaggenstaat heeft de plicht de noodzakelijke maatregelen te nemen om de veiligheid op zee te verzekeren, waaronder de zeewaardigheid van het schip, het voorkomen van aanvaringen, de bemanningsvoorwaarden en -opleiding, de constructie- en uitrustings-eisen voor het schip en de zeewaardigheid²⁶¹¹ van het schip (art. 94 (3)²⁶¹²). De vlaggenstaat moet er voor zorgen dat het schip onder het bevel staat van een kapitein en officieren die over de juiste nautische bekwaamheden beschikken, terwijl de bemanningsleden over de bekwaamheden moeten beschikken die passend zijn voor het scheepstype, de grootte, de machines en de uitrusting van het schip. De kapitein, de officieren en indien passend de bemanning, moeten "*volledig*" bekend zijn met de internationale voorschriften voor de beveiliging van mensenslevens op zee (SOLAS), de voorkoming van aanvaringen (COLREG), het voorkomen, verminderen en bestrijden van verontreiniging (MARPOL) en het onderhouden van de radioverbindingen. De vlaggenstaat moet niet enkel toezien op de bekwaamheid van de bemanning (kwalitatieve eis), maar moet er tevens voor zorgen dat het schip voldoende is bemand naargelang het scheepstype (kwantitatieve eis)(art. 94 (4)(b)(c)). Zowel bij het bemannen van de schepen (ILO verdragen en SOLAS²⁶¹³), als op het vlak van de arbeidsvoorwaarden aan boord (ILO Conventie No. 147) en bij de opleiding en bekwaamheid van de

²⁶⁰⁸ Hoewel in COLREG sprake is over regels "*rules*", verwijst Resolutie A.736(18) naar de internationale voorschriften: zie Resolutie A.736(18) van 4 november 1993 "*Amendments to the International Regulations for Preventing Collision at Sea, 1972*".

²⁶⁰⁹ VALENZUELA, M., in *o.c.* JOHNSTON, D.M. en LETALIK, N.G. (Ed.), 145; zie in dezelfde zin: IMO, Doc. LEG/MISC/1 (27 July 1987) "*Implications of the UNCLOS, 1982 for the International Maritime Organization (IMO). Study by the Secretariat of IMO*", in 3 *NILOS* 342 (1987).

²⁶¹⁰ Ook hier betekent "*algemeen aanvaard*" niet dat iedere staat ze moet hebben aanvaard, wel de meerderheid noodzakelijk om een effectieve toepassing ervan te verzekeren.

²⁶¹¹ De zeewaardigheid van het schip is een ruim begrip waarover veel rechtspraak bestaat en waarnaar ook wordt verwezen in de huurovereenkomsten van schepen (*charter-parties*). Over het algemeen kan worden verondersteld dat "*zeewaardigheid*", zowel de bouw, de uitrusting, het onderhoud en de bemanning van het schip omvat, maar ook de wijze waarop de lading is gestouwd": NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.*, Vol III, 147 (1995).

²⁶¹² Zie ook art. 10 VVZ.

²⁶¹³ Volgens Hoofdstuk V, Voorschrift 13 van het SOLAS- Verdrag moet elke vlaggenstaat en verdragspartij maatregelen treffen om te verzekeren dat zijn schepen voldoende en efficiënt zijn bemand om de veiligheid op zee te garanderen.

bemanningsvoorschriften (STCW) moet de vlaggenstaat alle maatregelen treffen die noodzakelijk zijn om de veiligheid op zee te verzekeren (art. 94 (3)(b)).

7.3.1 De internationaal aanvaarde bemanningsvoorschriften met betrekking tot het voorkomen en beperken van verontreiniging: het STCW- Verdrag 1978

7.3.1.1. Het STCW- Verdrag 1978²⁶¹⁴

Het STCW- Verdrag bevat de voorschriften waaraan de opleiding en de bekwaamheidskwalificaties van de bemanningsleden op zeeschepen moeten voldoen. Luidens dit verdrag dienen de kapitein en de officier, belast met de wacht, en alle officieren-werktuigkundigen en scheepsgezellen, dienst doende in de machinekamer, zich bewust te zijn van de ernstige gevolgen van een verontreiniging van het zeemilieu veroorzaakt door de bedrijfsvoering van het schip of door een ongeval. Ze moeten daarom alle mogelijke voorzorgsmaatregelen nemen om een dergelijke verontreiniging te voorkomen, in het bijzonder in het kader van de desbetreffende internationale voorschriften en havenvoorschriften²⁶¹⁵. De kapitein van ieder schip met gevaarlijke lading in bulk - ongeacht of deze lading explosief, ontvlambaar of giftig is of kan zijn, dan wel de gezondheid bedreigt of kan bedreigen of het milieu verontreinigt of kan verontreinigen - moet ervoor zorgen dat een veilige brugwacht en een veilige machinekamerwacht wordt gehouden. Op ieder ogenblik moet één of meer naar behoren gebrevetteerde officieren snel beschikbaar zijn en indien nodig ook scheepsgezellen, zelfs wanneer het schip veilig gemeerd of voor anker ligt in de haven. De kapitein van ieder schip met een gevaarlijke lading, anders dan bulk - ongeacht of deze explosief, ontvlambaar of giftig is of kan zijn, dan wel de gezondheid bedreigt of kan bedreigen of het milieu verontreinigt of kan verontreinigen - dient bij het treffen van regelingen inzake een veilige wachtdienst ten volle rekening te houden met de aard, hoeveelheid, verpakking en wijze van stuwen van de gevaarlijke lading en met alle bijzondere omstandigheden aan boord op zee en aan de wal²⁶¹⁶.

Kapiteins en eerste officieren van schepen van 200 BRT of meer dienen voor de brevettering o.m. over de vereiste kennis te beschikken aangaande: - de Internationale Maritieme Code inzake het vervoer van verpakte gevaarlijke goederen (IMDG Code); - het vervoer van gevaarlijke stoffen; - het nemen van voorzorgsmaatregelen tijdens de werkzaamheden in verband met het laden en lossen van gevaarlijke stoffen en het behandelen van gevaarlijke stoffen tijdens een reis; - de voorschriften inzake vervuiling, meer bepaald het innemen van ballast, werkzaamheden in verband met het schoonmaken en gasvrij maken van tanks; - de verantwoordelijkheden op grond van de internationale verdragen ter voorkoming van

²⁶¹⁴ Tijdens een diplomatieke conferentie in juli 1995 is het STCW- Verdrag in belangrijke mate geamendeerd. Eind december 1995 was de officiële tekst nog niet beschikbaar. De amendementen worden aangevuld met een Code inzake de normen voor de opleiding, brevettering en wachtdienst voor zeevarenden. Zowel de havenstaten, als de IMO krijgen een controle op de naleving van de verdragsbepalinge toegewezen; zie supra blz. 192-193.

²⁶¹⁵ Zie de grondbeginselen in acht te nemen bij de wachtdienst op de brug, in Voorschrift II/1 11., Hoofdstuk II, Bijlage, STCW 1978; zie de grondbeginselen in acht te nemen bij het houden van de machinekamerwacht, in Voorschrift III/1 8., Hoofdstuk III, Bijlage, STCW 1978.

²⁶¹⁶ Voorschrift II/8, Hoofdstuk II, Bijlage, STCW 1978.

verontreiniging door schepen²⁶¹⁷. Officieren belast met de brugwacht op schepen van 200 BRT of meer dienen over de vereiste kennis te beschikken aangaande de te nemen voorzorgsmaatregelen ter voorkoming van verontreiniging van het zeemilieu²⁶¹⁸. Officieren belast met de brugwacht en kapiteins van schepen van minder dan 200 BRT dienen o.m. kennis te hebben van de Internationale Maritieme Code inzake het vervoer van verpakte gevaarlijke goederen (IMDG Code) en de voorkoming van verontreiniging van het milieu²⁶¹⁹.

De vereiste kennis voor de brevettering van hoofdwerktuigkundigen en tweede officieren-werktuigkundigen bestrijkt o.m.: - de methoden en hulpmiddelen ter voorkoming van verontreiniging van het zeemilieu; - de in acht te nemen voorschriften ter voorkoming van verontreiniging van het zeemilieu; - de gevolgen van zeeverontreiniging voor het milieu; - de internationale scheepvaartwetgeving voor zover deze betrekking hebben op de bijzondere verplichtingen en verantwoordelijkheden van het personeel van de machinekamerdienst, in het bijzonder inzake de veiligheid en de bescherming van het zeemilieu²⁶²⁰. Officier-werktuigkundigen moeten de vereiste kennis hebben omtrent de te nemen voorzorgsmaatregelen ter voorkoming van verontreiniging van het milieu door olie, ladingresten, sanitair afval, rook of andere verontreinigende stoffen en het gebruik van uitrusting ter voorkoming van verontreiniging, met inbegrip van olie-waterafscidders, sloptanksystemen en zuiveringsinstallaties voor afvalwater²⁶²¹.

Het in 1994 geamendeerde Hoofdstuk V, STCW betreft de speciale opleiding noodzakelijk voor personeel op tankschepen (olietankschepen, chemicaliëntankers, vloeibare gastankers). Het nieuwe Hoofdstuk V legt de nieuwe opleidingsvoorwaarden op waaraan de bemanningsleden moeten voldoen die verantwoordelijk zijn voor de goederenbehandeling (lading, ladinguitrusting, laden, lossen). Het bewijs van de noodzakelijke opleiding en beroepservaring van de bemanning moet de vlaggenstaat bevestigen in een kwalificatiedocument. In bijlage 1 bij Voorschrift V/1 worden de te behandelen punten opgesomd waaraan de speciale opleiding moet voldoen ("tanker familization course") met betrekking tot de lading en de ladinguitrusting. Er moet aandacht worden besteed aan de voorkoming van verontreiniging en de onmiddellijke melding van lozingen²⁶²². In bijlagen 2 tot 4, worden naargelang het type tanker, de onderwerpen vermeld waaraan de speciale opleiding moet voldoen voor de verantwoordelijken voor het uitvoeren van de goederenbehandeling (laden, lossen en transit). De speciale opleiding voor de goederenbehandeling moet het personeel o.m. vertrouwd maken met de toepasselijke

²⁶¹⁷ Zie Aanhangsel, Voorschrift II/2, punten 10 en 14, Hoofdstuk II, Bijlage, STCW 1978.

²⁶¹⁸ Zie Aanhangsel, Voorschrift II/4, punt 21, Hoofdstuk II, Bijlage, STCW 1978.

²⁶¹⁹ Zie Aanhangsel, Voorschrift II/3, Hoofdstuk II, Bijlage, STCW 1978.

²⁶²⁰ Zie Aanhangsel bij Voorschrift III/2 en III/2, punten 4. en 5., Hoofdstuk III, Bijlage, STCW 1978.

²⁶²¹ Zie Voorschrift III/4 (3) (f), Hoofdstuk III, Bijlage, STCW 1978.

²⁶²² Hoofdstuk V, Voorschrift V/1, Appendix 1 (6): "Procedures to be followed to prevent air and water pollution and measures to be taken in the event of spillage, including the need to report immediately all relevant information to the appropriate officials when a spill is detected or when a malfunction has occurred which poses a risk of a spill; to notify shore-based personnel; and implement properly shipboard mitigation procedures".

internationale verdragen, de internationale en nationale codes, en bij olietankschepen met de IMO- handleiding over olieverontreiniging en de passende richtlijnen over de veiligheid van de tanker.

Behoudens de noodzakelijke opleiding en kennis van de bemanningsleden, een voldoende aantal bemanningsleden, speelt ook de factor vermoeidheid bij bemanningsleden een rol bij verontreinigingsvoorvallen en ongevallen met schepen. Luidens voorschriften II/1 en III/1 van het STCW- Verdrag moeten de wachtdiensten op een schip zodanig zijn uitgewerkt dat het wachtlopen niet wordt beïnvloed door vermoeidheid. Aangezien vermoeidheid een zeer moeilijk te vatten begrip is en sterk individueel kan verschillen, heeft de IMO niettemin in Resolutie A.722(18) van 4 november 1993²⁶²³ de bijzondere aandacht op dit probleem willen vestigen. In de Resolutie worden vooral de vlaggenstaten opgeroepen om de verantwoordelijken voor het beheer van schepen attent te maken op dit probleem en hen ertoe aan te zetten de nodige maatregelen te nemen bij het maken van operationele beslissingen. De Resolutie bevat in een bijlage ook een beschrijving van "vermoeidheid".

7.3.1.2. Een Europees gecoördineerde en geharmoniseerde tenuitvoerlegging van het STCW- Verdrag 1978 door Richtlijn 94/85/EG

Richtlijn 94/58/EG regelt het minimum-opleidingsniveau van zeevarenden aan boord van koopvaardij schepen²⁶²⁴ onder de vlag van een lidstaat van de Gemeenschap²⁶²⁵. De Richtlijn bevat in de bijlage een reeks voorschriften die letterlijk uit het STCW- Verdrag zijn overgenomen²⁶²⁶. Hoewel alle lidstaten van de Europese Gemeenschap het STCW- Verdrag hebben geratificeerd, blijkt dat de opleidingen van zeevarenden in de diverse lidstaten grondig van elkaar verschillen waardoor de implementatie van het STCW- Verdrag door de lidstaten een zwakke schakel is. De lidstaten bieden niet altijd de beste opleiding noodzakelijk om de veiligheid op zee te verzekeren, terwijl de na de opleidingen verstrekte diploma's luidens de Richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG als gelijkwaardig worden erkend²⁶²⁷. Naar het oordeel van de Commissie dringt de noodzaak van een uniform minimum-opleidingsniveau voor zeevarenden uit de Gemeenschap zich op. De Richtlijn is echter uitsluitend gericht tot kapiteins, officieren en scheepsgezellen belast met de brugwacht of de

²⁶²³ Resolutie A.772(18) "Fatigue Factors in Manning and Safety".

²⁶²⁴ De richtlijn is net als het STCW- Verdrag niet van toepassing op vissersvaartuigen, oorlogsschepen, pleziervaartuigen of primitieve houten schepen.

²⁶²⁵ Artikel 1, Richtlijn 94/58/EG van de Raad van 22 november 1994 inzake het minimum-opleidingsniveau van zeevarenden, P.B.L. 319/28 van 12 december 1994.

²⁶²⁶ Richtlijn 94/85/EG herhaalt in een bijlage de STCW- Voorschriften II/2 tot en met II/6 over de opleidingsvereisten van de kapitein en de dekdiens (eerste stuurman, officieren en scheepsgezellen met brugwacht), de Voorschriften III/2 tot en met III/5 (machinekamerdiens), Hoofdstuk IV over personeel belast met het radioverkeer, Hoofdstuk V over de minimale diplomavereisten van de bemanning op tankschepen en Voorschrift VI/1 de minimale diplomavereisten bij het gebruik van reddingsmiddelen.

²⁶²⁷ De Richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG betreffende de algemene stelsels van erkenning van diploma's en beroepsopleidingen zijn eveneens van toepassing op de zeevaartberoepen: cf. P.B.L. 19/16 van 24 januari 1989 en P.B.L. 209/25 van 24 juli 1992.

machinekamerwacht en sloepgasten, en niet tot bemanningsleden die worden belast met het laden en lossen van de schepen of de ballast- en bunkeroperaties. Deze laatste zijn nochtans geregeld de oorzaak van operationele verontreinigingsvoorvallen.

De Richtlijn hanteert de internationale opleidingsnormen uit het STCW- Verdrag die minimumnormen zijn en verwijst ook naar de toepassing van Resolutie A.770(18) over de minimum-opleidingseisen voor personeel op passagiersschepen die zijn aangewezen om de passagiers in kritieke situaties te helpen²⁶²⁸. Artikel 8 van de Richtlijn legt eveneens de nadruk op de communicatievaardigheden van de bemanningsleden. Op olietankers, chemicaliëntankers en gastankers onder de vlag van een lidstaat, moeten de bemanningsleden in staat zijn met elkaar te kunnen communiceren in één of meer gemeenschappelijke werktalen. Ook bij schepen onder de vlag van een niet-lidstaat moet de havenstaatcontrole uitwijzen of de bemanningsleden in staat zijn met elkaar te communiceren. De lidstaten van de Gemeenschap moeten ervoor zorgen dat de schepen onder hun vlag en passagiersschepen die de Gemeenschapshavens aanlopen (bv. cruise-schepen) voorzien zijn van middelen waardoor een doelmatige communicatie mogelijk is tussen alle bemanningsleden onderling en tussen het schip en de autoriteiten op het land. De Richtlijn is hier een bevestiging en een duidelijke verplichting voor havenstaten om controles uit te voeren naar de communicatievaardigheden van de bemanningsleden, zoals ook voorzien in het MOU en in Resolutie A.742(18) betreffende de operationele controle door havenstaten²⁶²⁹.

Behoudens de opleidingsvoorwaarden voor bemanningsleden bij de hulp aan passagiers op passagiersschepen en de nadruk op de communicatievaardigheden van en tussen de bemanningsleden, legt de Richtlijn geen nieuwe verplichtingen op en anticipeert ze slechts gedeeltelijk de herziening van het STCW- Verdrag in 1995²⁶³⁰. Dit is in feite logisch, aangezien op het tijdstip van het uitvaardigen van de Richtlijn de Commissie nog geen definitief uitsluitsel had over de precieze veranderingen aan het STCW- Verdrag in 1995, terwijl de twee opgenomen vernieuwingen wel reeds het voorwerp uitmaakten van IMO- resoluties.

Schepen onder de vlag van landen die het STCW- verdrag niet hebben geratificeerd, zullen bij voorrang worden onderworpen aan een controle door de havenstaten van de Europese Unie met de bedoeling na te gaan of de beroepsopleiding en de beroepskwalificaties van de betrokken bemanningsleden voldoen aan de normen van het STCW- Verdrag (art. 10), tenzij hun bewijzen van beroepsbekwaamheid zijn erkend volgens de bepalingen van artikel 9. In het

²⁶²⁸ Resolutie A.770(18) van 4 november 1993 "Minimum training requirements for personnel nominated to assist passengers in emergency situations on passenger ships".

²⁶²⁹ Cf. punt 1.6 (6), 2.2 Bijlage en punt 2 Aangangsel, Resolutie A.742(18) van 4 november 1993 "Procedures for the control of operational requirements related to the safety of ships and pollution prevention" die Resolutie 681(17) vervangt; Sectie 3.2.2., MOU, geamendeerd door Amendment No.3 van 27 november 1991, van kracht op 24 juli 1992.

²⁶³⁰ Cf kritiek van het Economisch en Sociaal Comité van de Gemeenschap bij het voorstel van richtlijn: "*Other important elements have not, however been included in the Directive in anticipation of the revised STCW Convention 1995, e.g. the question of effective policing of the convention. ... the Committee wonders why this course has been followed. If it does not want to wait until the revision of the STCW Convention is completed, why not incorporate other important elements in Community legislation ?*": punt 2.2., 94/C 34/05 in PB. C. 34/10 van 2 februari 1994.

geval de bemanningsleden de noodzakelijke beroepsbekwaamheid niet kunnen aantonen met betrekking tot de veiligheid van het schip en het voorkomen van verontreiniging, kunnen de lidstaten het schip in de haven vasthouden, ophouden of andere maatregelen treffen (art. 11). De STCW- normen worden in de havens van de Gemeenschap bijgevolg toegepast op bemanningsleden van zowel communautaire, als niet communautair, STCW- verdragsstaten of geen STCW- verdragsstaten. De Richtlijn voegt echter niets nieuws toe aan de STCW- verdragsbepalingen en de bevoegdheden van de havenstaten onder het MOU. Het belangrijkste effect is het opzetten van een gemeenschappelijk erkenningsbeleid voor niet-communautaire vaarbrevetten en een geharmoniseerde prioriteit bij de controles door de EG havenstaten ten aanzien van schepen onder de vlag van niet-STCW- verdragspartijen, een prioriteit die ook reeds in het MOU van Parijs is terug te vinden.

De Richtlijn laat ook de mogelijkheid open om zeevarenden zonder een beroepsbekwaamheidsbewijs tewerk te stellen op schepen onder de vlag van een lidstaat, indien wordt voldaan aan de erkenningscriteria door de Raad uitgewerkt (art.9 (3)). Het betreft zeevarenden met een bewijs van beroepsbekwaamheid uitgegeven door derde landen, waarbij de lidstaten de door de Raad aan te nemen erkenningscriteria hanteren om dit bewijs van beroepsbekwaamheid te erkennen in overeenstemming met het kwalificatieniveau dat vergelijkbaar is met het STCW- niveau²⁶³¹. Voor zeevarenden die over geen beroepsbekwaamheidsbewijs beschikken door een lidstaat van de Gemeenschap erkend en toch dienst doen op een schip onder de vlag van een lidstaat, voorziet de Richtlijn in een overgangsperiode van 2 jaar (1997), na de vaststelling van de algemene erkenningscriteria door de Raad, waarbinnen ze zonder het erkende bekwaamheidsbewijs op communautaire schepen mogen blijven varen (art. 9 (4)). Deze overgangsregel is echter in strijd met de overgangsregel uit het STCW- Verdrag, die van toepassing is in bijna alle lidstaten van de Gemeenschap. Luidens artikel VII (3) van het STCW- Verdrag kan een verdragspartij slechts gedurende twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag voor die partij, bewijzen van diensttijd afgeven aan een zeevarende die over geen STCW- brevet beschikt of een bewijs van diensttijd van vóór de inwerkingtreding van het Verdrag voor die partij. Luxemburg is de laatste lidstaat van de Gemeenschap die het STCW- Verdrag heeft geratificeerd. Voor Luxemburg is het STCW- Verdrag van toepassing sedert 14 mei 1991 en dit land kan na 14 mei 1993 geen bewijzen van diensttijd afleveren die niet conform zijn met het STCW- Verdrag, behoudens het geval waarbij de betrokken zeevarende op dezelfde categorie schepen dienst blijft doen. Voor deze zeevarende, die na de ratificatie bv. niet van een stukgoedschip naar een olietanker is overgestapt maar op dezelfde categorie schepen dienst blijft doen, kan nog gedurende vijf jaar een geldig bewijs van diensttijd worden afgegeven, dat in theorie niet conform is aan het STCW- Verdrag, op voorwaarde dat de zeevarende dienst heeft gedaan voor de inwerkingtreding van het Verdrag voor Luxemburg (art. VII (2)). In dit geval zijn de Luxemburgse bewijzen van diensttijd die niet conform het STCW- Verdrag zijn, nog geldig tot 14 mei 1996 en niet later.

²⁶³¹ De lidstaten die deze bewijzen van beroepsbekwaamheid erkennen of zinnens zijn te erkennen, moeten dit aan de andere lidstaten en de Commissie mededelen. De Commissie of een andere lidstaat kan deze erkenning binnen een termijn van drie maanden na de mededeling betwisten door middel van een bezwaar. In dit geval moet de Commissie, mits inachtneming van het advies van een Comité, daarover uitsluitsel geven. In de gevallen waarbij het advies van het Comité door de Commissie niet wordt gevolgd moet de Raad daaromtrent de knoop doorhakken (art. 13).

Artikel 6 van de Richtlijn neemt tenslotte de dispensatiemogelijkheden uit artikel VIII van het STCW-Verdrag letterlijk over. Met uitzondering van kapiteins, hoofdscheepswerktuigkundigen en radio-operators kunnen de andere zeevarenden in buitengewoon dringende omstandigheden van de vlaggenstaatautoriteiten dispensaties verkrijgen om ten hoogste voor zes maanden dienst te doen op een schip in een hoedanigheid waarvoor ze niet het vereiste bewijs van beroepsbekwaamheid bezitten. De vlaggenstaatautoriteit moet hierbij drie criteria beoordelen. Ten eerste mag de dispensatie geen gevaar opleveren voor personen, goederen of het milieu. Ten tweede moet diegene aan wie een dispensatie wordt verleend voldoende bekwaam zijn om de onderbezette functie op een verantwoorde wijze te vervullen. Tenslotte mag slechts dispensatie worden verleend aan een persoon die over het bewijs van beroepsbekwaamheid beschikt voor een functie onmiddellijk onder deze die wordt ingevuld. Aan kapiteins en hoofdscheepswerktuigkundigen kan slechts in uitzonderlijke gevallen dispensatie worden verleend voor een zeer korte periode, in gevallen van overmacht (art. 6).

7.3.2. De internationaal aanvaarde technische verplichtingen inzake de bouw en de uitrusting van het schip ter voorkoming en beperking van olieverontreiniging: MARPOL 73/78 en SOLAS 74/78

7.3.2.1. Inleiding

De technische eisen waaraan schepen moeten voldoen om de olieverontreiniging op zee te beperken, zijn door het MARPOL-Verdrag zowel van toepassing op schepen die olie als lading vervoeren (olietankschepen) als op andere schepen, en hebben zowel betrekking op operationele lozingen als op het beperken van de accidentele olieverontreiniging. Deze technische verplichtingen worden gespecificeerd in Bijlage I, MARPOL 73/78 en regelmatig geamendeerd. MARPOL 73/78 maakt een onderscheid tussen drie soorten nieuwe schepen en bestaande, m.n. "nieuwe schepen"²⁶³², "nieuwe olietankers" luidens het Protocol van 1978²⁶³³ en "nieuwe olietankers" luidens het amendement van 1992²⁶³⁴.

7.3.2.2. De ruwe olie wasmethode, de gescheiden ballasttanks, het inerte gassysteem en de dubbele romp

Om de operationele lozingen te voorkomen of te verminderen introduceerde het MARPOL-Verdrag de ruwe olie wasmethode (COW of "*Crude Oil Washing*"), de gescheiden ballasttanks (SBT) voor olietankschepen, en de permanente ballasttanks voor olietankschepen en

²⁶³² Volgens het Verdrag is een nieuw "schip", een schip: a. waarvoor het bouwcontract is gesloten na 31 december 1975; of b. waarvan de bij het ontbreken van een bouwcontract de kiel is gelegd of dat zich in een soortgelijk stadium van de bouw bevindt na 30 juni 1976; of c. dat na 31 december 1979 wordt opgeleverd; of d. dat een belangrijke wijziging heeft ondergaan, waarbij de voorgaande termijnen opnieuw van toepassing zijn: Voorschrift 1 (6), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶³³ Voor de specifieke technische voorwaarden waaraan "nieuwe olietankschepen" moeten voldoen, met name de Voorschriften 13, 13, 13E en 18(4), hanteert het Protocol van 1978 andere data: respectievelijk 1 juni 1979 voor de contractdatum, 1 januari 1980 voor de kiellegging en 1 juni 1982 voor de opleveringsdatum.

²⁶³⁴ Voor de dubbele rompverplichting (Voorschriften 13F en 13G) worden eveneens andere data gehanteerd ter identificatie van "nieuwe olietankschepen", respectievelijk 1 juli 1993, 6 januari 1994 en 6 juli 1996.

andere schepen. Permanente ballasttanks moeten voorkomen dat ballastwater wordt opgeslagen in de brandstoftanks van het schip, terwijl gescheiden ballasttanks moeten voorkomen dat zeewater wordt gemengd met ladingresidu bij het ballasten van olietankschepen.

Bij olietankers kunnen zich twee specifieke vormen van operationele lozingen voordoen. Na het lossen van de olielading blijft nog een olierestant kleven aan de ladingtanks²⁶³⁵. Aangezien bulkschepen in het algemeen, en olietankschepen in het bijzonder na de lading te hebben gelost, leeg terug varen om dagen of weken later een nieuwe lading op te nemen, dienen ze te ballasten om het drijfvermogen en de stabiliteit van het schip te verzekeren. Een olietanker die leeg vaart, moet doorgaans ballastwater opnemen ten belope van een vierde tot een derde van zijn laadcapaciteit en bij zeer slechte weersomstandigheden tot de helft van de laadcapaciteit²⁶³⁶. Zonder gescheiden ballasttanks, wordt ballastwater (zeewater) in de ladingruimen gepompt en vermengd met de olieladingrestanten. Alvorens een nieuwe lading op te nemen wordt het ballastwater met de olie overboord gepompt, een proces dat zich voornamelijk voordoet bij het naderen van de olielaadplaatsen op het land (bv. de Golfstaten) of offshore (bij olieboorplatformen in de Noordzee en de Perzische Golf). Een tweede lozingsoptie bestaat erin dat de ladingruimen worden gekuist met zeewater onder hoge druk en het olie/watermengsel (slops/slobs) in zee wordt geloosd.

De tankerindustrie heeft voor het ballast probleem de LOT-methode²⁶³⁷ ("*Load on Top*") ontwikkeld, vooraleer het MARPOL-Verdrag van kracht werd²⁶³⁸. De LOT procedure impliceert dat het met olie vermengde water zich op weg naar een nieuwe ladingterminal van elkaar scheidt. Door het verschil in soortelijk gewicht tussen olie en water, zal de olie zich tijdens de reis van het water afscheiden en boven drijven, waardoor het water kan worden uitgepompt. Het water wordt na afscheiding geloosd, terwijl het olieresidu (met olie vervuild reinigungs- en ballastwater) wordt overgepompt naar afzonderlijke slobtanks. Bij de olieresidu's die aan boord blijven, wordt de volgende olielading gevoegd²⁶³⁹. De LOT methode is niet geschikt voor korte reizen en ook bij woelige zee is er geen zuivere afscheiding tussen olie en water mogelijk. Tenslotte vereist de LOT methode het nauwgezet volgen van de procedures om te vermijden dat met het water ook olie in zee wordt geloosd²⁶⁴⁰.

²⁶³⁵ Doorgaans is dit 0,3 tot 0,5 % van de lading die bij een typische tanker aanleiding geeft tot 300 tot 500 ton olie: MITCHELL, R.B., International Oil Pollution at Sea. Environmental Policy and Treaty Compliance, Cambridge, MIT Press, 1994, 73.

²⁶³⁶ PRITCHARD, S.Z., l.c. 189 (1978).

²⁶³⁷ De LOT methode werd door de tankerindustrie sterk verdedigd omdat LOT weinig bijkomende investeringen vereist. De olieraffinaderijen daarentegen waren minder opgezet met de LOT methode, daar de resterende olie door vermenging met zoutwater teveel zout bevatte waardoor de raffineerkosten stegen; zie uitgebreid bij: MITCHELL, R., o.c., 88-91, 224-227, 244-250.

²⁶³⁸ In feite werd de LOT methode door de oliemaatschappijen opgedrongen aangezien in 1965 de oliemaatschappijen bij 60% van hun tankschepen de LOT-methode hadden geïnstalleerd: M'GONIGLE, R.M. en ZACHER, M.W., o.c., 98.

²⁶³⁹ Zie uitgebreid over de LOT methode: PRITCHARD, S.Z., l.c., 185-224 (1978).

²⁶⁴⁰ Een onderzoek van oliemaatschappijen in 1973 leerde dat slechts 1/3 van hun tankers de LOT methode goed gebruikten, 1/3 slecht en 1/3 helemaal niet: M'GONIGLE, R.M. en ZACHER, M.W., o.c., 110-111.

De LOT methode na het spoelen van de tanks met zeewater, is in belangrijke mate vervangen door de ruwe olie wasmethode (COW)²⁶⁴¹. De ruwe olie wasmethode bestaat erin dat de ladingtanks met olie in de plaats van zeewater worden gereinigd, waardoor bijna alle olie uit de ladingtank kan worden gepompt (tot 75% van de restlading). Door het reinigen van de tanks met olie wordt er minder water gebruikt (vermindering met een factor 5), waardoor de water/oliescheiding vermindert en de olie grotendeels met de lading wordt uitgepompt. Deze methode vereist niet alleen vaste oliewasmachines maar ook een inert gassysteem. Door de oliewasmethode ontstaan er koolwaterstofdampen in de tanks waardoor het gevaar op ontploffingen door een electrostatische lozing toeneemt. Het inert gassysteem neutraliseert het ontploffingsgevaar²⁶⁴². De inerte gasinstallatie of een gelijkwaardige installatie moet ook in staat zijn om gevaarlijke ophopingen van explosieve mengsels in gescheiden ballasttanks (SBT) tijdens het gewoon gebruik gedurende de ganse ballastreis²⁶⁴³ en tijdens de nodige werkzaamheden in de tanks te voorkomen²⁶⁴⁴. Het SOLAS- Verdrag van 1974 maakt het gebruik van inerte gassystemen verplicht bij nieuwe olietankers van meer dan 100.000 ton draagvermogen (DWT)²⁶⁴⁵ en bij nieuwe producttankers van meer dan 50.000 ton draagvermogen. Het Protocol van 1978 breidt deze verplichtingen uit, waardoor alle nieuwe olietankschepen (ruwe olie en producttankers) met een draagvermogen van 20.000 ton en meer, een bescherming van de ladingtanks tegen brand moeten verzekeren door middel van een vast aangebrachte dekschuimininstallatie en een inerte gasinstallatie. Door het Protocol van 1978 is het inerte gassysteem verplicht: 1/ voor bestaande olietankschepen van 70.000 ton draagvermogen en meer; 2/ voor bestaande ruwe olie tankschepen van 20.000 ton draagvermogen en meer en voor de bestaande produkttankschepen van 40.000 ton draagvermogen en meer; 3/ voor bestaande producttankschepen van 20.000 ton draagvermogen en meer die beschikken over wasmachines met een hoge individuele doorvoercapaciteit (60 kubieke meter en meer per uur). Elk tankschip dat bij de uitbating de procedure voor het wassen van de ladingtanks met ruwe olie toepast, dient uitgerust te zijn met een inerte gasinstallatie en met vast aangebrachte toestellen voor het wassen van de ladingtanks²⁶⁴⁶.

²⁶⁴¹ Zie ABECASSIS, D.W., JARASHOW, R.L. (Ed.), *o.c.*, 24-28 (1985).

²⁶⁴² Het inert gassysteem bestaat erin dat de vrijkomende gassen bij het verbranden van stookolie aan boord in de laadtanks worden gepompt, waardoor het zuurstofgehalte in de ladingtanks zo laag is dat de atmosfeer daardoor inert wordt gemaakt (d.w.z. dat er zich geen vlam kan voortplanten) en het explosiegevaar in de tanks wordt gereduceerd.

²⁶⁴³ Lege ballasttanks worden tijdens de reis gevuld met inert gas om te voorkomen dat er zich ontploffingen kunnen voordoen wegens het ontsnappen van gassen uit de olielandingtanks.

²⁶⁴⁴ Voorschrift 62, Hoofdstuk II-2, Protocol 1978; Zie voor chemicaliëntankers: Resolutie A. 567(14) "Regulation for inert gas systems on chemical tankers".

²⁶⁴⁵ Het draagvermogen duidt op het gewicht dat het schip kan dragen, zonder de toegelaten laadlijn te overschrijden en wordt uitgedrukt in gewichtstonnen. Bij tankers en andere bulkschepen wordt met draagvermogen het bruto draagvermogen ("gross deadweight") bedoeld of het verschil tussen de geladen en de ledige waterverplaatsing.

²⁶⁴⁶ Voorschrift 55 c), Hoofdstuk II-2, Protocol 1978. Het wassen van de tanks moet worden uitgevoerd in een inerte atmosfeer. Schepen ingericht voor het afwisselend vervoer van olie en stortladingen mogen geen vaste ladingen vervoeren, tenzij alle ladingtanks vrij zijn van olie en ontgast werden.

Olietankers met gescheiden ballasttanks (SBT), die enkel worden gebruikt voor het ballastwater en geen olielading, voorkomen virtueel elke olieverontreiniging door ballastwater. Slechts in het geval bepaalde ballastomstandigheden noodzaken dat de capaciteit van de gescheiden ballasttanks onvoldoende is om de stabiliteit van het schip te verzekeren, zal er additioneel ballastwater worden opgenomen in de olieladingtanks, met een potentiële kans op ballastverontreiniging. Een goedkopere variant op de gescheiden ballasttanks, zijn de aangewezen schone ballasttanks (CBT). Deze ballasttanks zijn in feite ladingtanks die worden voorbestemd om ballastwater op te nemen, nadat ze zijn gereinigd en olievrij gemaakt. In tegenstelling tot SBT, kunnen CBT dus flexibel worden gebruikt voor olielading of ballastwater. Hoewel CBT bij goed beheer in beginsel even effectief kunnen zijn als SBT is dit in de praktijk niet het geval. De CBT gebruiken hetzelfde pomp- en pijpleidingstelsel als de andere ladingtanks, waardoor (al dan niet opportunistische) vergissingen bij het laden van een CBT met olie zich vaak voordoen.

Hoofdstuk III van Bijlage I, MARPOL 73/78 legt eveneens voorwaarden op aan de bouw van olietankschepen om de accidentele olieverontreiniging die het gevolg is van beschadigingen aan de zijwanden en de kiel te beperken. Op basis van hypothetische schadegevallen aan de zijwanden of de kiel van olietankschepen wordt de mogelijke uitstroom van olie berekend. Rekening houdende met deze gegevens worden de voorwaarden vastgelegd waaraan de capaciteit en de lengte van de olieladingtanks moeten voldoen, alsook de criteria voor de onderverdelingsstabiliteit en schadestabiliteit²⁶⁴⁷. Het MARPOL-Verdrag stelt ook ter voorkoming of beperking van olieverontreiniging ten gevolge van ongevallen, op welbepaalde plaatsen op het olietankschip beschermende ballasttanks verplicht (gescheiden ballasttanks of "Segregated Ballast Tanks").

De "Oil Pollution Act 1990" in de Verenigde Staten maakt de dubbele romp verplicht voor **nieuwe** olietankschepen die een haven in de V.S. aandoen. De dubbele romp is een combinatie van dubbele bodems (tegen strandingschade) en dubbele zijwanden (tegen aanvaringsschade). Bestaande schepen moeten volgens OPA 90 op termijn aan de dubbele rompverplichting voldoen²⁶⁴⁸. De dubbele rompverplichting wordt in 1992 overgenomen door de IMO, hoewel uitzonderingen op deze verplichting mogelijk zijn indien door alternatieve scheepsbouwtechnieken een vergelijkbare bescherming wordt geboden aan het mariene milieu²⁶⁴⁹. In theorie kan zich de situatie voordoen waarbij een olietanker conform de IMO-

²⁶⁴⁷ Zie Voorschriften 22, 23, 24, 25, Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁴⁸ Nieuwe olietankschepen zijn schepen van meer dan 5.000 BRT waarvan het bouwcontract dateert van na 30 juni 1990 of die zijn opgeleverd na 1 januari 1994. Bestaande schepen moeten worden voorzien van een dubbele romp vanaf 1 januari 1995 voor tankers van meer dan 30.000 BRT en meer dan 28 jaar oud, vanaf 1 januari 2000 voor tankers van 30.000 BRT en meer dan 23 jaar oud en vanaf 1 januari 2010 voor alle tankers met een romp bestaande uit een enkelvoudige plaat. Tot aan 2015 is de dubbele romp niet verplicht voor tankschepen die lossen in diepwaterhavens, tankschepen die olie leveren aan lichteners meer dan 60 mijl uit de kust en tankschepen van minder dan 5.000 BRT.

²⁶⁴⁹ Zie de commentaren van diverse landen en de industrie over de dubbele romp in MEPC 31/8/1-23, als antwoord op Resolutie A. 675(16) betreffende de voorkoming van verontreiniging.

regelgeving, geen havens in de V.S. mag aanlopen²⁶⁵⁰, vooral nadat de Verenigde Staten te kennen hebben gegeven de betrokken Voorschriften 13F en 13G van het MARPOL-Verdrag niet te aanvaarden, wegens de onverenigbaarheid met de Oil Pollution Act (OPA 1990)²⁶⁵¹. OPA 1990 wijkt van MARPOL af door uitsluitend de dubbele romp te hanteren, terwijl MARPOL 73/78 alternatieven, zoals de "mid-deck" tanker toelaat of andere alternatieven die achteraf door de IMO worden aanvaard, mits wordt voldaan aan de interim-richtlijnen betreffende de goedkeuring van alternatieve ontwerpen luidens voorschrift 13F²⁶⁵². Met de regelmaat van de klok worden aan de IMO dan ook alternatieven op de dubbele romp uit MARPOL 73/78 voorgesteld²⁶⁵³.

7.3.2.3. Bouw- en uitrustingsverplichtingen voor olietankschepen

Olietankschepen in het MARPOL-Verdrag zijn schepen die worden gebouwd of aangepast om olie als lading te vervoeren, daarbij inbegrepen combinatieschepen en chemicaliëntankers op het ogenblik dat ze een olielading in bulk vervoeren²⁶⁵⁴. Indien het Verdrag verwijst naar "nieuwe olietankschepen", wordt daarmee een olietankschip bedoeld: a. waarvoor het bouwcontract is gesloten na 1 juni 1979; of b. waarvan de bij het ontbreken van een bouwcontract de kiel is gelegd of dat zich in een soortgelijk stadium van de bouw bevindt na 1 januari 1980; of c. dat na 1 juni 1982 wordt opgeleverd; of d. dat een belangrijke wijziging heeft ondergaan, waarbij de voorgaande termijnen opnieuw van toepassing zijn²⁶⁵⁵. Met een belangrijke wijziging wordt bedoeld, de veranderingen aan het schip waardoor: 1/ de afmetingen of ladingcapaciteit substantieel worden gewijzigd; 2/ het schip een ander scheepstype wordt; 3/ de leeftijd van het schip in belangrijke mate wordt verlengd; 4/ een bestaand schip onder de categorie van de nieuwe schepen komt²⁶⁵⁶. Nieuwe olietankschepen zijn schepen jonger dan 14-17 jaar in 1996, tenzij een ouder schip belangrijke wijzigingen heeft ondergaan.

7.3.2.3.1. Nieuwe olietankschepen

Op het vlak van de bouw en de technische uitrusting aan boord van de schepen vereist het

²⁶⁵⁰ Cf. HORROCKS, C., *loc. cit.*, 10 (1992); AYORINDE, A.A., *Inconsistencies Between OPA'90 and MARPOL 73/78: What is the Effect on Legal Rights and Obligation of the United States and Other Parties to MARPOL 73/78*?, 25 *JMLC* 76 (1994).

²⁶⁵¹ Zie x., *Lloyd's List*, 31 december 1992, 1.

²⁶⁵² Cf. MEPC 37/14 (23 December 1994) "Finalization of the Interim Guidelines under Regulation 13F of Annex I of MARPOL 73/78.

²⁶⁵³ Zie bv. als recente initiatieven: de "Coulombi Egg tanker" ter aanvaarding voorgesteld door Zweden: MEPC 37/14/2 (9 June 1995); zie informatie over de "ECO-bulkhead" voorgelegd door Nederland: MEPC 36/INF.6 en MEPC 37/INF.22.

²⁶⁵⁴ Voorschrift 1 (4), Bijlage I, MARPOL 73/78. Zie ook voor chemicaliëntankers die olie als lading vervoeren: Bijvoegsel 3, Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁵⁵ Voorschrift 1 (26), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁵⁶ Voorschrift 1 (8), Bijlage I, MARPOL 73/78.

MARPOL- Verdrag voor nieuwe olietankschepen (MARPOL- tankers):

1/ gescheiden ballasttanks. Gescheiden ballasttanks betekent dat ballastwater wordt ingenomen in een tank die volledig is gescheiden van de olielading en van het brandstofsysteem en die permanent wordt bestemd voor het vervoer van ballast of andere ladingen dan olie of schadelijke stoffen²⁶⁵⁷. Elk nieuw ruwe olietankschip met een draagvermogen van 20.000 ton (DWT) en meer en iedere nieuwe producttanker²⁶⁵⁸ met een draagvermogen van 30.000 ton en meer moet worden voorzien van gescheiden ballasttanks, zodanig aangebracht dat deze een bescherming bieden aan de ladingtank tegen het uitstromen van olie bij een aanvaring of stranding (zijballasttank of dubbele bodemballasttank)²⁶⁵⁹. De capaciteit van de gescheiden ballasttanks moet groot genoeg zijn om voldoende diepgang en onderdompeling van de schroef te verlenen, zonder gebruik te moeten maken van de ladingtanks. Ballastwater mag bijgevolg niet in een ladingtank worden vervoerd bij gescheiden ballasttankers, tenzij dit nodig is voor de veiligheid van het schip of in uitzonderlijke gevallen. Er zijn twee uitzonderingssituaties die de veiligheid van het schip tijdens de reis moeten verzekeren. De noodzaak om extra ballast op te nemen in de ladingtanks tijdens de "*zelden voorkomende reis*" wordt door de kapitein beslist en moet een uitzonderingssituatie zijn, met name in dermate zware weersomstandigheden die het opnemen van extra ballastwater noodzakelijk maakt om de veiligheid van het schip te verzekeren²⁶⁶⁰. Een tweede uitzondering betreft de gevallen waarbij de bijzondere aard van de bedrijfsvoering het noodzakelijk maakt om meer ballastwater te vervoeren, zoals bepaald door de IMO. Dit is het geval indien: "*1. combination carriers are required to operate beneath loading or unloading garages; 2. tankers are required to pass under a low bridge; 3. local port or canal regulations require specific draughts for safe navigation*"²⁶⁶¹. Het opnemen van extra ballast in de ladingtanks moet in het oliejournaal worden vermeld en mag bij nieuwe ruwe olietankschepen slechts gebeuren in die tanks die werden gewassen met ruwe olie (COW) voor het vertrek vanaf een olielosplaats of -haven²⁶⁶². Tankers met gescheiden ballasttanks beschikken over een afzonderlijk pijpleidingsysteem los van de pijpleidingen voor de olielading. Doordat de ballasttanks enkel worden gevuld en geloosd met water, zet er zich geen olieresidu af in de ballastpijpleiding in tegenstelling tot tankers zonder gescheiden ballasttanks, die over slechts één pijpleidingsysteem beschikken om zowel de laadruimen te vullen en te ledigen en ballast op te nemen.

De verplichting tot beschermende en gescheiden ballasttanks waarvan de meer specifieke

²⁶⁵⁷ Zie Voorschrift 1 (17), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁵⁸ Een producttankschip is een olietankschip ingeschakeld voor het vervoer van olie, anders dan ruwe olie: Voorschrift 1 (30), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁵⁹ Zie Voorschrift 13 (1), Bijlage I, MARPOL 73/78; cf de Belgische wet ter goedkeuring van het MARPOL Verdrag in B.S., 24 mei 1984, 7501; Voorschrift 13E en Bijvoegsel 2, Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁶⁰ Voorschrift 13 (2) en 13 (3)(a), Bijlage I, MARPOL 73/78: "*on those rare voyages when weather conditions are so severe that, in the opinion of the master, it is necessary to carry additional ballast water in the cargo tanks for the safety of the ship*".

²⁶⁶¹ Zie x., MARPOL 73/78. Consolidated Edition, 1991, London, IMO, 1992, 95.

²⁶⁶² Voorschrift 13 (3)(4), Bijlage I, MARPOL 73/78.

technische voorwaarden zijn opgenomen in Voorschrift 13E, Bijlage I worden vervangen door het nieuwe Voorschrift 13F, waarbij de beschermende en gescheiden ballasttanks worden geïntegreerd in de dubbele romp verplichting. Voorschrift 13F, Bijlage I vereist dat olietankschepen²⁶⁶³ met een draagvermogen van 5.000 ton en meer vanaf 6 juli 1993 voldoen aan gescheiden en beschermende ballasttanks, hetzij door een dubbele romp of door zijtanks bij schepen die gebruik maken van de hydrostatische druk methode. In beide gevallen moeten de ballasttanks en ruimten volledig gescheiden zijn van de ladingruimten. Bij de dubbele romp mogen de ballastpijpleidingen niet door de ladingruimten passeren, maar ook ladingpijpleidingen mogen niet door de ballasttanks passeren.

2/ de ruwe olie wasmethode (COW) of de methode waardoor ladingtanks worden schoongemaakt door ze te wassen met ruwe olie. Om het opnemen van extra ballast in ladingtanks in uitzonderlijke gevallen mogelijk te maken, moet iedere nieuwe ruwe olietanker van 20.000 DWT en meer worden uitgerust met een ladingtank die kan worden gewassen met de COW-methode, tenzij de ruwe olielading ongeschikt is om de COW-methode toe te passen. Deze COW-methode is verplicht binnen één jaar nadat de tanker voor het eerst wordt gebruikt voor het vervoer van ruwe olie of indien dit later valt, bij het einde van de derde reis waarop ruwe olie wordt vervoerd die geschikt is voor de behandeling met de COW-methode²⁶⁶⁴.

3/ geen vervoer van ballastwater in brandstofolietanks²⁶⁶⁵. Nieuwe olietankschepen met een bruto tonnage van 150 ton en meer, mogen geen ballastwater vervoeren in hun brandstofolietanks, tenzij uitzonderlijke omstandigheden of de noodzaak om grote hoeveelheden brandstof te vervoeren dit noodzakelijk maken. Het betreft hier schepen die voor een lange periode op zee moeten blijven in ongewone omstandigheden of worden genoodzaakt om grote hoeveelheden brandstofolie mee te voeren. In dit geval kan het nodig zijn dat deze schepen in hun lege brandstoftanks additioneel ballastwater moeten opnemen om een voldoende stabiliteit en veiligheid te verzekeren. Als uitzondering mogen deze schepen ballastwater opnemen in de brandstoftanks, maar moeten dit ballastwater afgeven aan een ontvangstinstanties of in zee lozen volgens de lozingsvereisten van toepassing op gewone schepen (400 BT en meer) en mits vermelding ervan in het oliejournaal. Andere schepen, m.n. nieuwe olietankschepen van minder dan 150 BT, dienen zich voor zover **redelijk en praktisch uitvoerbaar**, te houden aan het verbod om ballastwater in brandstoftanks te vervoeren. In het geval de scheiding tussen oliebrandstoftanks en waterballasttanks onredelijk en onpraktisch is, moet het vervoerde ballastwater uit de oliebrandstoftanks bij schepen van minder dan 150 BT worden afgegeven aan een ontvangstinstanties of in zee worden geloosd in overeenstemming met het

²⁶⁶³ Olietankschepen zijn voor de toepassing van Voorschrift 13F, schepen waarvan het bouwcontract of een belangrijk aanpassingscontract is gesloten op of na 6 juli 1993, of waarvan de kiel is gelegd of een belangrijk aanpassingswerk is begonnen op of na 6 januari 1994, of waarvan de nieuwbouwoplevering of aanpassingsoplevering plaats heeft op of na 6 juli 1996: Voorschrift 13F (1), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁶⁴ Voorschrift 13 (6), Bijlage I, MARPOL 73/78. De COW methode moet voldoen aan de vereisten in Voorschrift 13B, Bijlage I.

²⁶⁶⁵ Voorschrift 14 (1)(2)(3), Bijlage I, MARPOL 73/78.

15 ppm (of 100 ppm) lozingscriterium²⁶⁶⁶.

7.3.2.3.2 Oude olietankschepen

Bestaande ruwe olietankschepen met een draagvermogen van 40.000 ton en meer moeten voorzien zijn van gescheiden ballasttanks ("*Segregated Ballast Tanks*" of SBT) of ter vervanging ervan de wasmethode met ruwe olie (COW) gebruiken of tijdelijk de aangewezen schone ballasttanks ("*Dedicated Clean Ballast Tanks*" of CBT) toepassen²⁶⁶⁷. Aangewezen schone ballasttanks betekent dat de ballast in een tank die, nadat er voor de laatste maal olie in werd vervoerd, zodanig is gereinigd dat de daaruit afkomstige vloeistof bij de lozing ervan door een stilliggend schip in schoon water tijdens een klare dag, geen zichtbare sporen van olie, oliehoudende emulsies of slik achterlaat op het wateroppervlak. Schone ballast is in dit geval ballastwater waarvan het oliegehalte de 15 delen per miljoen delen water (ppm) niet overschrijdt²⁶⁶⁸. Het Verdrag bepaalt de voorwaarden waaraan moet worden voldaan door olietankschepen met aangewezen schone ballasttanks (CBT) en de vereisten voor de ruwe olie wasmethode (COW)²⁶⁶⁹. Bij CBT tankers moet het schip worden uitgerust met een oliegehalte meter om de 15 ppm te meten, ten laatste drie jaar na de inwerkingtreding van MARPOL 73/78, tenzij het schepen betreft waarop Voorschrift 1 (26) van toepassing is. De schepen die voor 1 juni 1982 zijn opgeleverd moeten over de oliemeetinstallatie beschikken bij het van kracht worden van MARPOL 73/78²⁶⁷⁰.

Bestaande producttankers met een draagvermogen van 40.000 ton en meer moeten vanaf de datum van de inwerkingtreding van het Protocol voorzien zijn van gescheiden ballasttanks (SBT) van toepassing op nieuwe producttankers of naar keuze, de aangewezen schone ballast-tank-methode (CBT) gebruiken die overeenstemt met olietankschepen die de CBT-methode gebruiken²⁶⁷¹.

Voor bestaande ruwe olietankschepen en producttankers met een draagvermogen van 40.000 ton en meer wordt een uitzondering gemaakt op de verplichting van gescheiden ballasttanks, of de ladingtank wasmethode met ruwe olie, of de aangewezen schone ballasttanks, indien die schepen worden ingezet tussen bepaalde havens (bij cabotage en bij het vervoer tussen havens van verdragspartijen in een bijzonder gebied) die voorzien zijn van ontvangstinstallaties en

²⁶⁶⁶ X., MARPOL 73/78. Consolidated Edition, 1991, London, IMO, 1992, 111.

²⁶⁶⁷ Voorschrift 13 (7)(8)(9), Bijlage I, MARPOL 73/78; Twee jaar na de inwerkingtreding van het Protocol 1978 vervalt de optie van aangewezen schone ballasttanks (CBT) voor ruwe olietankschepen van meer dan 70.000 ton draagvermogen. Voor ruwe olietankschepen tussen de 40.000 en 70.000 ton draagvermogen vervalt de CBT-optie, vier jaar na de inwerkingtreding van het Protocol: Voorschrift 13 (9), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁶⁸ Zie Voorschrift 1 (16), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁶⁹ Zie Voorschrift 13B en 13B, Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁷⁰ Unified Interpretation Reg. 13A (3), x, MARPOL 73/78. Consolidated Edition 1991, 101; Het betreft olietankschepen waarvan het bouwcontract is geplaatst na 1 juni 1979, of waarvan de kiel is gelegd na 1 januari 1980 of waarvan de levering plaatsgrijpt na 1 juni 1982 (Voorschrift 1 (26), MARPOL 73/78).

²⁶⁷¹ Voorschrift 13 (10), Bijlage I, MARPOL 73/78.

verwerkingsinstallaties voor vuil ballastwater en tankwaswater, op voorwaarde dat vlaggenstaat en havenstaat hiermee akkoord gaan²⁶⁷². Tenslotte wordt ook een uitzondering gemaakt voor bestaande olietankschepen met speciale ballastvoorzieningen of die altijd een deel van de lading als ballast aan boord houden zonder dat ze de behoefte hebben ballastwater op te nemen. Deze schepen worden aanzien als een tanker met gescheiden ballasttanks (fictieve gescheiden ballasttanks), die onder speciale ballastvoorzieningen varen wat moet worden vermeld op IOPC certificaat, op voorwaarde dat ze voldoen aan de diepgang en stabiliteitsvereisten uit het MARPOL-Verdrag. Dit moet worden goedgekeurd door de vlaggenstaat enerzijds en de havenstaten anderzijds. Deze fictieve gescheiden ballasttankers mogen geen extra ballast opnemen in de brandstofolietanks, tenzij in de uitzonderingsgevallen die ook van toepassing zijn op de tankers met werkelijke gescheiden ballasttanks²⁶⁷³.

Tabel 51: MARPOL, Bijlage I, technische voorschriften voor olietankers bij het vervoer van ruwe olie en petroleumproducten.

Tankschepen		
Nieuwe tankers op volgende data: 6/79 contract 1/80 kiel 6/82 oplevering	ruwe olie	PL + SBT + COW bij 20,000 DWT en meer + IGS
	petroleum producten	PL + SBT 30,000 DWT en meer + IGS
Bestaande tankschepen	ruwe olie	CBT* of SBT of COW bij 40,000 DWT en meer op DM (6/81) + IGS ----- CBT* of SBT of COW bij 70,000 DWT en meer op DM + 2 of 02/10/1985 (6/83) + IGS CBT* of SBT of COW bij 40,000 tot 70,000 DWT op DM + 4 of 02/10/1987 (6/85) + IGS
	petroleum producten	CBT of SBT bij 40,000 DWT en meer op DM (6/81) + IGS

DWT = draagvermogen

PL = beschermende locatie van gescheiden ballasttanks (Voorschrift 13E)

SBT = gescheiden ballasttanks (Voorschrift 13)

CBT = schone ballasttanks (CBT*: vervalt na 2 jaar voor tankers van meer dan 70.000 DWT en na vier jaar voor tankers tussen 40.000 en 70.000 DWT)

²⁶⁷² Zie Voorschrift 13C, Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁷³ Zie Voorschrift 13D, Bijlage I, MARPOL 73/78.

COW = de ruwe olie wasmethode (Voorschrift 13 en 13B)

DM = 2 oktober 1983, datum van inwerkingtreding MARPOL 73/78

() = data waarop de specifieke regeling inwerking treedt, zoals aanbevolen door de Resoluties 1 en 2 van de TSPP Conferentie (Protocol 1978), zonder te wachten op de inwerkingtreding van het Protocol 1978.

IGS = inert gassysteem onder SOLAS 1974/78

7.3.2.3.3. Nieuwe en oude olietankschepen

Nieuwe en bestaande olietankschepen moeten verder worden uitgerust om olierestanten aan boord te houden en moeten daartoe beschikken over:

1/ sloptanks²⁶⁷⁴. Olietankschepen met een bruto tonnage van 150 ton en meer moeten voorzien zijn van sloptanks met een inhoud van minimum 3% van het laadvermogen en nieuwe olietankschepen van meer dan 70.000 ton draagvermogen dienen voorzien te zijn van minstens 2 sloptanks. De sloptank of de combinatie van sloptanks dient de nodige capaciteit te hebben om het tankwaswater, de olieresiduen en de verontreinigde ballastresiduen op te vangen. Bij bestaande olietankschepen mag een ladingtank worden aangewezen als sloptank. In alle gevallen moet ervoor worden gezorgd dat na het overbrengen van het oliemengsel naar de sloptank, de lozingsnormen voor de olie-effluenten niet worden overschreden²⁶⁷⁵.

2/ een bewaking en regeling van het oliegehalte in de lozing. Olietankschepen vanaf 150 BT en meer moeten uitgerust zijn met een bewakings- en regelsysteem dat het oliegehalte van de lozingen bepaalt. Bestaande olietankschepen moeten ten laatste op 10 oktober 1986 hiermee zijn uitgerust²⁶⁷⁶. Het bewakings- en regelsysteem moet uitgerust zijn met registratie-apparaatuur dat hetzij de lozing van olie in liters per zeemijl en de totale hoeveelheid geloosde olie (ballastwater), hetzij de concentratie van de oliedelen in de geloosde vloeistof en de snelheid van de lozing per tijdseenheid (bv. slob), onafgebroken aangeeft. Bij een overschrijding van het toegestane lozingscriterium, moet het systeem automatisch de lozing stoppen²⁶⁷⁷. Elke

²⁶⁷⁴ Een sloptank is een tank speciaal ontworpen voor het opvangen van aftap- en waswater uit de tanks en andere oliehoudende mengsels: Voorschrift 1 (15), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁷⁵ Zie Voorschrift 15 (1)(2), Bijlage I, MARPOL 73/78; Afwijkingen in de capaciteit van de sloptanks naar 2% en 1,5% van het olielaadvermogen van het olietankschip zijn toegestaan in welbepaalde gevallen, waaronder o.m. de schepen uitgerust met gescheiden ballasttanks, schone ballasttanks of het ruwe olie wassysteem. Afwijkingen naar 1% en 0,8% zijn toegestaan voor combinatieschepen met gladde wanden: Voorschrift 15 (2)(c), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁷⁶ Dit systeem moet voldoen aan de richtlijnen en specificaties voor bewakings- en regelsystemen voor olietankschepen aangenomen door de IMO bij Resolutie A. 586(14).

²⁶⁷⁷ Resolutie A.496(XII) erkent drie categorieën van systemen, met name de "control units", de "computing units" en de "calculating units". De "control unit" is de meest gesofistikeerde en heeft twee vergrendelingsystemen. Een "starting interlock" vermijdt dat de lozingsklep wordt opgezet indien het monitorsysteem uitgeschakeld is en een "discharge valve control" sluit de lozingsklep automatisch indien de lozing de toegelaten concentratie overschrijdt. De "computing unit", hoewel geautomatiseerd laat nog toe dat bemanningsleden manueel data inbrengen bij de lozingsregistratie. Een controlemechanisme bij het opstarten ("starting interlock") van de lozing en een automatische stop bij overschrijding van de lozingscriteria zijn niet noodzakelijk vereist. De "calculating units" zijn de minst gesofistikeerde, waarbij de data manueel worden ingebracht, en geen lozings- en klepcontrole vereist is: cf. COLLINS, D.M., The Tanker's Right of Harmless Discharge and Protection of the Marine Environment, 18

storing in het bewakingssysteem moet worden aangetekend in het oliejournaal. Het schip moet ook uitgerust zijn met een handbediende methode om de lozing te stoppen in geval van storing in het automatische systeem. Niettemin moet het automatische bewakingssysteem zo vlug mogelijk worden hersteld, in de zin dat de havenautoriteiten die het defect vaststellen de tanker de toelating kunnen geven om nog één ballastreis te ondernemen alvorens naar een herstelwerf te varen²⁶⁷⁸. Onder het Memorandum over de Europese havenstaatcontroles kan het niet werken van het systeem ook aanleiding geven tot het onmiddellijk vasthouden van het schip in de haven tot de herstellingswerken zijn uitgevoerd.

Voor olietankschepen van minder dan 150 brutoton volstaat het dat ze de olierestanten (olie en waswater) aan boord houden in een opslagtank en afgeven aan een ontvangstinstallatie op het vasteland, tenzij ze over de nodige meetapparatuur beschikken die de lozing op zee volgens de lozingsnormen kan regelen. De hoeveelheid olie en water gebruikt bij de wasmethode en afgeleid naar de opslagtank moet worden genoteerd in het oliejournaal²⁶⁷⁹.

3/ pompen en pijpleidingen. Elk olietankschip moet over de vereiste pompen en pijpleidingen beschikken voor de afgifte van verontreinigd ballastwater of van door olie verontreinigd water aan de op de wal gelegen ontvangstinrichtingen. De toegelaten lozingen op zee moeten boven de waterlijn plaats grijpen²⁶⁸⁰.

4/ besturing en radar

Het SOLAS- Protocol van 1978 introduceert verder de verplichting dat: 1/ alle tankschepen van 10.000 bruto ton en meer, moeten worden uitgerust met twee systemen voor de controle van de afstandsbediening, die elk afzonderlijk van elkaar kunnen functioneren vanaf de brug; 2/ dat de hoofdbesturing bij alle nieuwe tankschepen van 10.000 bruto ton en meer, moet bestaan uit twee of meer identieke krachtbronnen die in staat zijn om het roer te bedienen. Alle schepen tussen de 1.600 en de 10.000 bruto ton moeten uitgerust zijn met een radar om aanvaringen te vermijden. Schepen van 10.000 bruto ton en meer moeten worden uitgerust met twee radars, die onafhankelijk van elkaar werken (SOLAS 1978).

JMLC 284-285 (1987).

²⁶⁷⁸ Voorschrift 15 (3)(a), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁷⁹ Voorschrift 15(4), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁸⁰ Zie Voorschrift 18 en Bijvoegsel 5, Bijlage I, MARPOL 73/78.

Tabel 52: Maatregelen ter voorkoming van verontreiniging geïntroduceerd door het Protocol 1978 bij het SOLAS-Verdrag

tankschepen		
nieuwe schepen 6/79 contractdatum 1/80 kiellegging 6/82 oplevering	ruwe olie	IGS 20.000 DWT en meer radar/stuurmechanisme 10.000 BT en meer op DS (6/79)
	petroleum producten	IGS 20.000 DWT en meer radar/stuurmechanisme 10,000 BT en meer op DS (6/79)
bestaande schepen	ruwe olie	IGS 70.000 DWT en meer op DS + 2 (6/81) 20.000 tot 70.00 DWT en op DS + 4 (6/83)* radar 10.000 BT en meer stuurinrichting 10,000 BT en meer op DS + 2 (6/81)
	petroleum producten	IGS 70.000 DWT en meer op DS + 2 (6/81) 40.000 tot 70.000 DWT op DS + 4 (6/83)** radar 10.000 BT en meer stuurinrichting 10.000 BT en meer op DS + 2 (6/81)

IGS = inert gassysteem

DWT = draagvermogen

BT = bruto ton

DS = 1 mei 1981, de datum inwerkingtreding Protocol 1978

() = data vooropgesteld door Resoluties 1 en 2 (TSPP Conferentie, 1978), zonder te wachten op de inwerkingtreding van het Protocol van 1978

radar = tweede radar

* = voor schepen tussen de 20.000 en 40.000 DWT kan de administratie van de vlaggenstaat van het schip uitzonderingen toestaan op het verplicht gebruik van IGS, indien het schip niet beschikt over hoge capaciteitswasmachines en de bouw van het schip niet toelaten om IGS te plaatsen

** = tonnagelimit wordt 20.000 DWT indien de tankwasmachines individuele uitlaten hebben met een hoge capaciteit (meer dan 60 kubieke meter/uur)

7.3.2.3.4. De dubbele romp en de verhoogde inspecties bij olietankschepen

Het MARPOL-Verdrag vereist tenslotte bij olietankschepen een dubbele romp²⁶⁸¹ of een door de IMO goedgekeurde alternatieve en gelijkwaardige constructie om olieverontreiniging te voorkomen of te beperken in het geval van een aanvaring of stranding.

²⁶⁸¹ Dubbele romp of "Double Hull" = dubbele bodem + dubbele zijwanden.

Vanaf 6 juli 1993 moeten **nieuwe**²⁶⁸² olietankschepen met een draagvermogen van 5.000 ton en meer voorzien zijn van een dubbele romp of een alternatieve constructie (Voorschrift 13 F). De dubbele romp moet zich uitstrekken over de gehele lengte van de ladingtanks, zowel aan de zijkant als de onderkant van het schip, en bestaat uit beschermende zijtanks en dubbele bodemtanks ("*wing and double bottom tanks*") of ruimten ("*wing and double bottom spaces*"), anders dan lading- of olietanks. Hierdoor worden de ladingtanks gescheiden van de buitenconstructie van het schip, een scheiding die kan oplopen tot 2 meter afstand en waarbij de minimum-afstand tussen bodemplaat/tank en wandplaat/tank 1 meter bedraagt. Ballast- en ladingpijpleidingen mogen respectievelijk niet door de ladingtanks - en ballasttanks lopen. Van de dubbele rompverplichting kan worden afgeweken indien andere methoden van ontwerp en constructie als gelijkwaardige alternatieven worden aanvaard door het MEPC en dezelfde bescherming bieden als de dubbele rompstandaard tegen een olieverontreiniging veroorzaakt door een aanvaring of een stranding. De "*mid-height deck*" olietankschepen worden reeds expliciet in Voorschrift 13F vrijgesteld van de dubbele rompverplichting onder bepaalde technische omstandigheden, met name wanneer de lading- en luchtdruk uitgeoefend op de enkele bodemplaat (tussen lading en zeewater) een door een formule uitgedrukte externe hydrostatische waterdruk niet overschrijdt. Deze schepen hebben geen dubbele bodem en worden "*mid-height deck*" tankers of "*mid-deck*" tankers genoemd omdat de olietank die zich normaliter uitstrekt tot aan het dek, ongeveer halverwege de ladingtank gecompartmenteerd wordt in twee afzonderlijke olietanks. De onderliggende olietank staat via een pijpleiding in verbinding met de lege ruimte tussen de dubbele zijwanden, waardoor bij een lek ingevolge een stranding de olie door de opwaartse druk van het zeewater overloopt in de zijballasttanks of de ruimte binnen de dubbele wand die niet met olie is gevuld. Doordat de olielading kan overlopen in de ruimte van de dubbele zijwanden zal ingevolge de opwaartse druk van het instromende zeewater via het lek in de bodem een equilibrium worden bereikt met de neerwaartse druk van de olielading, met een beperkt verlies van olie tot gevolg²⁶⁸³.

Nieuwe olietankschepen met een draagvermogen tussen 600 en 5.000 ton moeten voorzien zijn van een dubbele bodem of een dubbele wand, en de capaciteit van iedere ladingtank wordt beperkt tot 700 kubieke meter, tenzij ze zijn voorzien van een tot aan de onderste bodemplaat doorlopende dubbele wand. In beide gevallen is de minimum-afstand tussen bodem/tank of tank/romp minstens 0,76 meter²⁶⁸⁴.

²⁶⁸² Deze olietankschepen zijn de schepen waarvan het bouwcontract of een belangrijk aanpassingscontract is gesloten op of na 6 juli 1993, of waarvan de kiel is gelegd of een belangrijk aanpassingswerk is begonnen op of na 6 januari 1994, of waarvan de nieuwbouwoplevering of aanpassingsoplevering plaats heeft op of na 6 juli 1996: Voorschrift 13F (1), Bijlage I, MARPOL 73/78, zoals geamendeerd door Resolutie MEPC. 52(32) van 6 maart 1992.

²⁶⁸³ Zie EMBIRICOS, P.A., o.c., 39-117: voor een studie over het verband tussen dubbele wanden, dubbele bodems, dubbele rompen en alternatieve methodes zoals de actieve hydrostatische methode (o.a. vacuüm methode) en de hydrostatische balansmethodes enerzijds en de schattingen over mogelijke olielozingseffecten tengevolge van respectievelijk aanvaringen, strandingen, explosies/brand en structurele falingen aan het schip anderzijds; zie tekeningen in IMO News 4 (1992/1).

²⁶⁸⁴ Zie Voorschrift 13F (7), Bijlage I, MARPOL 73/78.

Bestaande²⁶⁸⁵ olietankschepen met een draagvermogen van 20.000 ton en meer of bestaande producttankers met een draagvermogen van 30.000 ton en meer moeten op termijn voldoen aan de dubbele romp standaard of andere methoden van ontwerp en constructie die als gelijkwaardige alternatieven worden aanvaard (Voorschrift 13G)²⁶⁸⁶. De bestaande pre-MARPOL-olietankschepen²⁶⁸⁷ moeten binnen de 25 jaar na hun oplevering ofwel volledig aangepast zijn aan de dubbele rompereisten of aan het "mid-deck"-concept of andere nog goed te keuren alternatieven, ofwel uit de vaart worden genomen, ofwel worden voorzien van een zijde- of bodembescherming die tenminste 30% van de ladingtanks bestrijkt. In dit laatste geval kunnen deze tankers nog blijven varen indien ze minder lading vervoeren, waarvan de ladingbeperking wordt geschat tussen de 6-30% afhankelijk van de constructietypologie van het schip, om tenslotte finaal aan de dubbele rompverplichting te moeten voldoen op 30 jaar of definitief uit de vaart te worden genomen. Bestaande MARPOL-olietankschepen moeten in ieder geval binnen de 30 jaar na hun oplevering voldoen aan de dubbele rompverplichting of het "*mid-deck*" concept.

Bestaande olietankschepen zijn vanaf 6 juli 1995 het voorwerp van een intensieve inspectie en moeten aan boord beschikken over alle technische onderzoeksrapporten betreffende het schip, met inbegrip van een verslag over de structurele werkzaamheden die het schip heeft ondergaan en een evaluatie over de structurele toestand van het schip. De IMO heeft daartoe in 1993 richtlijnen uitgevaardigd²⁶⁸⁸ die kunnen worden toegepast op olietankers van 500 BT en meer, en verplicht moeten worden nagevolgd bij ruwe olietankers van 20.000 DWT en meer en producttankers van 30.000 DWT en meer in navolging op Voorschrift 13G (3), MARPOL 73/78²⁶⁸⁹. In de richtlijn worden de te onderzoeken bijzondere aandachtspunten opgenomen, de periodes voor de verhoogde inspecties en de af te leveren documenten die de resultaten van de uitgevoerde inspecties moeten bevestigen.

²⁶⁸⁵ Bestaande olietankschepen zijn schepen waarvan het bouw- of conversiecontract is gesloten voor 6 juli 1993, of waarvan de kiel is gelegd of de conversiewerkzaamheden zijn begonnen voor 6 januari 1994, of waarvan de oplevering plaats heeft voor 6 juli 1996: Voorschrift 13G, Bijlage I, MARPOL 73/78, zoals geamendeerd door Resolutie MEPC. 52(32).

²⁶⁸⁶ Waaronder de hydrostatische balansmethode, waarbij bepaalde ladingtanks moeten worden voorbehouden als ballasttanks. De hydrostatische balansmethode gaat er van uit dat de olie uit de ladingtank kan wegvloeien naar een ballasttank tot wanneer er een equilibrium wordt bereikt tussen het gewicht van de olielading en de waterdruk ter hoogte van het lek. Er stroomt geen olie of weinig olie uit de tank indien de opwaartse waterdruk van het zeewater groter is dan de neerwaartse druk van de olielading in de tank, totdat er een situatie van gelijke druk tussen zeewater en de olielading ontstaat: Zie: EMBIRICOS, P.A., o.c., 39-51.

²⁶⁸⁷ Schepen besteld voor 1 juni 1979, of waarvan de kiel is gelegd voor 1 januari 1980 of die werden opgeleverd voor 1 juni 1982.

²⁶⁸⁸ Bijlage B van Resolutie A.744(18) van 4 november 1993 Guidelines on the Enhanced Programme of Inspections During Surveys of Bulk Carriers and Oil Tankers, voor schepen van vijf jaar en meer; zie ook MSC/Circ.655 "Guidance for planning the enhanced programme of inspections during surveys of bulk carriers and oil tankers" (mei 1994).

²⁶⁸⁹ Bij bulkcarriers geschikt voor droge lading te vervoeren is de verdragsrechtelijke basis terug te vinden in Voorschrift 2, Hoofdstuk XI, SOLAS 1974.

7.3.2.3.5. Het stimuleren van het gebruik van gescheiden ballasttanks en dubbele rompen bij olietankschepen

MITCHELL komt tot de conclusie dat de naleving van de SBT of/en COW uitrustingsverplichting door olietankers goed wordt nageleefd. Bij tankers van meer dan 70.000 DWT beschikt 94% van de tankers gebouwd in 1979 of ervoor over SBT of COW, 98% van de tankers gebouwd in 1980-1982 beschikt over SBT en 98% van de tankers gebouwd na juni 1982 beschikt over COW en SBT. Aangezien bij bestaande tankers de COW uitrusting goedkoper is dan de gescheiden ballasttanks (SBT), verkiezen veel tankereigenaars die de keuze kunnen maken tussen beide opties, voor de COW-uitrusting²⁶⁹⁰. KHALIMONOV is van mening dat "Veel Very Large Crude Carriers" (VLCC) gebouwd in het midden van de jaren 70 nog niet zijn uitgerust met gescheiden ballasttanks of de ruwe olie wasmethode²⁶⁹¹.

Het gebruik van gescheiden ballasttanks wordt echter meer en meer door de havens gestimuleerd door het geven van een reductie voor deze tankers op de havengelden. Verordening 2978/94 van de Raad van de EG²⁶⁹² legt Resolutie A.747(18) van de IMO inzake de tonnagemeting op de ballastruimten in tankers met gescheiden ballasttanks ten uitvoer. Het doel is het gebruik van milieuvriendelijke olietankers, met name dubbelwandige olietankers of alternatieve ontwerpen conform Voorschrift 13F, Bijlage I MARPOL 73/78, en het gebruik van gescheiden ballasttanks te stimuleren. De havenrechten die meestal worden berekend op basis van de brutotonnage van het schip, omvatten doorgaans ook de ruimte ingenomen door de gescheiden ballasttanks en de dubbele romp. Door de Verordening worden de Europese havenautoriteiten aangemaand vóór 1 januari 1996 aan milieuvriendelijke schepen een verminderde tarief van havenrechten aan te rekenen, met name door de ruimte ingenomen door de gescheiden ballasttanks (SBT) en de ruimte tussen de dubbele wanden bij dubbele romp schepen af te trekken van het totale brutotonnage van het schip.

Aan milieuvriendelijke tankers worden in Baltische Zeehavens en ook in de haven van Hamburg reeds reducties op de havenrechten toegekend in navolging op HELCOM Aanbeveling 12/5 van 1991²⁶⁹³, waarin werd aanbevolen om een vermindering van navigatierechten of andere lasten toe te kennen aan olietankschepen uitgerust met dubbele bodems of met uitrusting om de accidentele uitstroom van olie te beperken. De Raad van de Europese Unie is terecht van mening dat een uniforme regeling een betere garantie biedt om de onderlinge concurrentiepositie van de havens niet aan te tasten. Aangezien havenrechten in bepaalde

²⁶⁹⁰ MITCHELL, R.B., *o.c.*, 269-274

²⁶⁹¹ Cf. KHALIMONOV, O., IMO Conventions in the Field of Marine Pollution Prevention, Preparedness and Response, in 59 *Baltic Sea Environment Proceedings* 123-124 (1993).

²⁶⁹² Verordening 2978/94 van de Raad van 21 november 1994, *P.B. L.* 319/1 van 12 december 1994.

²⁶⁹³ HELCOM Recommendation 12/5 "Promotion of the Use of Safer Tankers While Carrying Oil", adopted 20 February 1991, in 37 *Baltic Sea Environment Proceedings* 29 (1991): "RECOMMENDS Governments of the Contracting Parties to the Helsinki Convention should promote the use of environmentally safer oil tankers by reduction of navigational or other similar fees - either exactly as expressed or by other means e.g. reduction of total tonnage constituting the base for such fees - for tankers equipped with double bottoms or otherwise arranged for efficient reduction of the accidental outflow of oil".

gevallen ook worden berekend op een andere basis dan de brutotonnage gaat de Verordening ervan uit dat milieuvriendelijke olietankers nooit een minder gunstige behandeling mogen krijgen dan andere olietankers.

De Verordening is enkel van toepassing op MARPOL- olietankers met gescheiden ballasttanks en een dubbelwandige romp of een internationaal aanvaard alternatief, waarop het Verdrag inzake de scheepsmeting van 1969 eveneens van toepassing is. Het door een formule verminderde tonnage van de gescheiden ballasttanks moet worden vermeld op de internationale meetbrief (1969) en afgetrokken van het brutotonnage (BT) van het schip, eveneens te vermelden op de meetbrief. De haven- en loodsautoriteiten kunnen drie formules voor de berekening van de havenrechten hanteren, die echter niet combineerbaar zijn. De havenrechten kunnen worden berekend op het werkelijke verminderde tonnage van de tanker, ten laatste vanaf 1 januari 1996. Als alternatief kan een forfaitair reductiepercentage van ten minste 17% op het brutotonnage worden toegepast voor milieuvriendelijke olietankers. Havenstaten die reeds op 13 juni 1994 een forfaitaire reductie toepasten, moeten ten laatste vanaf 1 januari 1997 de minimale reductie van 17% toepassen. In de gevallen waarbij de havenrechten niet worden berekend op basis van het brutotonnage van de tanker, mogen de milieuvriendelijke olietankers geen minder gunstige behandeling krijgen dan bij de andere twee formules (art. 5).

7.3.2.4. Bouw- en uitrustingsverplichtingen voor niet-olietankschepen

Op het vlak van de bouw en de technische uitrusting aan boord van schepen die geen olietankschepen zijn, vereist het geamendeerde MARPOL- Verdrag:

1/ geen vervoer van ballastwater in de brandstofolietanks. Nieuwe schepen²⁶⁹⁴, anders dan olietankers, met een bruto tonnage van 4.000 ton (BT) en meer mogen geen ballastwater vervoeren in hun brandstofolietanks, tenzij uitzonderlijke omstandigheden of de noodzaak om grote hoeveelheden brandstof te vervoeren dit noodzakelijk maken²⁶⁹⁵. Het betreft hier o.m. de grote visserijsschepen, zware zeegaande sleepboten of bepaalde categorieën van schepen waarbij de veiligheid, waaronder de stabiliteit, noodzaakt om ballast op te nemen in de brandstofolietanks. In deze uitzonderingsgevallen moet dit ballastwater afgegeven worden aan ontvangstinstallaties of in zee worden geloosd volgens de toepasselijke lozingsvereisten (100 of 15 ppm). Andere schepen, nieuwe schepen van minder dan 4.000 BT en bestaande schepen ongeacht het tonnage, dienen zich voor zover **redelijk en praktisch uitvoerbaar**, te houden aan het verbod om ballastwater in brandstoftanks te vervoeren. In het geval de scheiding tussen oliebrandstoftanks en waterballasttanks onredelijk en onpraktisch is, moet het vervoerde ballastwater uit de oliebrandstoftanks worden afgegeven aan een ontvangstinstallatie of in zee worden geloosd in overeenstemming met het 15 ppm (of 100 ppm.) lozingscriterium²⁶⁹⁶. Luidens het SOLAS- Verdrag mag een passagiersschip of een schip dat meer dan 12

²⁶⁹⁴ Nieuwe schepen zijn schepen: a. waarvan het bouwcontract is geplaatst na 31 december 1979; of b. waarvan bij het ontbreken van een bouwcontract de kiel is gelegd of zich in een soortgelijk stadium van de bouw bevindt na 30 juni 1976; of c. die na 31 december 1979 werden opgeleverd; of d. die een belangrijke verbouwing hebben ondergaan, waarbij de voorgaande termijnen opnieuw van toepassing zijn: Voorschrift 1 (6), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁹⁵ Voorschrift 14 (1)(2), Bijlage I, MARPOL 73/78.

personen vervoert, geen waterballast in de brandstofolietanks opnemen. Indien dit om praktische redenen niet kan worden voorkomen, dienen deze schepen te worden ingericht met olieseparator-installaties of andere vervangende middelen die aanvaardbaar zijn voor het afvoeren van met olie vermengd water²⁶⁹⁷.

2/ het vervoer van olie. Schepen van 400 BT en meer waarvan het bouwcontract is gesloten na 1 januari 1982 of de kiel is gelegd na 1 juli 1982, mogen geen olie vervoeren in een voorpietank of een voor het aanvaringsschot gelegen tank²⁶⁹⁸.

3/ het regelen van de olielozing (Voorschrift 16). Elk schip van 400 BT en meer, doch minder dan 10.000 BT, en opgeleverd vóór 6 juli 1993 moet tegen 6 juli 1998 worden uitgerust met een oliefilter uitrusting waardoor het oliegehalte bij de lozing beperkt blijft tot 15 ppm. Deze uitrusting is tevens vereist voor boorinstallaties en andere platformen, voor zover dit praktisch uitvoerbaar is²⁶⁹⁹. Elk schip met 10.000 BT en meer dat wordt opgeleverd vóór 6 juli 1993, moet tegen 6 juli 1998 niet enkel worden uitgerust met een oliefilteruitrusting waardoor het oliegehalte bij de lozing beperkt blijft tot 15 ppm., maar ook met een bewakings- en regelsysteem dat doorlopend het 15 ppm. lozingscriterium controleert en automatisch de lozing stopt indien het 15 ppm. lozingscriterium wordt overschreden. Van de verplichte uitrusting met een oliefiltersysteem dat de lozingen tot 15 ppm. beperkt, kan worden afgeweken bij schepen die exclusief varen in bijzondere gebieden indien aan alle volgende voorwaarden wordt voldaan, met name: i/ het schip is uitgerust met een tank waardoor het met olie vervuild lenswater aan boord kan worden gehouden; ii/ het met olie vervuild water wordt aan boord gehouden en daarna afgegeven aan een ontvangstinstallatie aan de wal; iii/ er zijn voldoende ontvangstinstallaties in de havens en terminals die door het schip worden aangelopen; iv/ uit het IOPC Certificaat blijkt dat het schip uitsluitend vaart in bijzondere gebieden; v/ de geloosde hoeveelheid, het tijdstip en de haven waar het oliehoudende mengsel wordt afgegeven, wordt nauwkeurig vermeld in het oliejournaal. Tijdens de periode vóór 6 juli 1998 moeten deze schepen in ieder geval zijn uitgerust met een oliefilter uitrusting waardoor het oliegehalte bij de lozing beperkt blijft tot 100 ppm.

4/ olieresidu-tanks. Elk schip van 400 BT en meer moet worden uitgerust met één of meer tanks die toereikend zijn voor het opvangen van olieresiduen (slik) ontstaan bij het zuiveren van brandstof en smeeroliën en door lekkages in de machineruimten²⁷⁰⁰. Deze uitrusting is tevens vereist voor boorinstallaties en andere platformen, voor zover dit praktisch uitvoerbaar is²⁷⁰¹.

²⁶⁹⁶ X., MARPOL 73/78. Consolidated Edition, 1991, London, IMO, 1992, 111.

²⁶⁹⁷ Voorschrift 8, Hoofdstuk II-1, SOLAS 1974.

²⁶⁹⁸ Voorschrift 14 (4), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁶⁹⁹ Voorschrift 21 (a), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁷⁰⁰ Voorschrift 17, Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁷⁰¹ Voorschrift 21 (a), Bijlage I, MARPOL 73/78.

7.3.2.5. Bouw- en uitrustingsverplichtingen bij het vervoer van schadelijke vloeistoffen in bulk

Bijlage II van MARPOL regelt de voorkoming en vermindering van de verontreiniging door schadelijke vloeistoffen in bulk (chemicaliën). De verschillende schadelijke vloeibare stoffen worden overeenkomstig het gevaar voor de menselijke gezondheid en voor het mariene leefmilieu in vier categorieën ingedeeld (A voor groot gevaar, B voor gevaar, C voor gering gevaar en D voor een waarneembaar gevaar)²⁷⁰². De gevarengraad wordt uitgedrukt in Tlm²⁷⁰³, variërend van 4 voor categorie A naar 1 voor categorie D²⁷⁰⁴. In Bijlage II wordt voornamelijk getracht de verontreiniging van de zee, die het gevolg is van het uitpompen van verontreinigd spoelwater en ballastwater door chemicaliëntankers tegen te gaan en het potentieel vrijkomen van deze schadelijke stoffen tengevolge van een ongeval te beperken. Ongecontroleerde lozingen in zee van vloeistoffen in de categorie A, B of C moeten tot een minimum worden beperkt, waardoor schepen die deze vloeistoffen in bulk vervoeren, qua ontwerp, bouw, uitrusting en bedrijfsvoering dienen te voldoen aan de eisen van de "*Internationale Chemica-*

²⁷⁰² Voorschrift 3, Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁷⁰³ Tlm = "Threshold Limit value marine" en is de door GESAMP gehanteerde drempelwaarde van de concentratie, waarboven bepaalde ongewenste uitwerkingen op organismen in zee kunnen worden verwacht.

²⁷⁰⁴ Onder **categorie A** vallen de stoffen die kunnen bioaccumuleren en tevens een gevaar vormen voor fauna en flora in het water of de gezondheid van de mens of die uiterst giftig zijn voor de fauna en flora in het water (gevangengraad 4 of een Tlm van minder dan 1 deel/miljoen). Ook bepaalde stoffen die matig giftig zijn voor de fauna en flora in het water (gevangengraad 3 of een Tlm van 1 à 10 delen/miljoen) vallen onder categorie A, wanneer een bijzonder gewicht wordt toegekend aan bijkomende elementen van het gevarenprofiel of aan de bijzondere eigenschappen van de stof. Onder **categorie B** vallen de stoffen die kunnen bioaccumuleren, met een korte retentietijd van één week of minder; of die de smaak van eetbare zeedieren zouden kunnen bederven; of die matig giftig zijn voor fauna en flora in het water (gevangengraad 3 of een Tlm van 1 deel of méér, doch minder dan 10 delen/miljoen). Hierbij komen ook bepaalde stoffen die in geringe mate giftig zijn voor fauna en flora in het water (gevangengraad 2 of een Tlm van 10 à 100 delen/miljoen), wanneer een bijzonder gewicht wordt toegekend aan bijkomende elementen van het gevarenprofiel of aan bijzondere eigenschappen van de stof. Onder **categorie C** vallen de stoffen die in geringe mate giftig zijn voor de fauna en flora in het water (gevangengraad 2 of een Tlm van 10 of meer delen/miljoen, doch minder dan 100 delen/miljoen). Onder categorie C vallen ook bepaalde stoffen die vrijwel niet giftig zijn voor fauna en flora in het water (gevangengraad 1 of een Tlm van 100 à 1.000 delen/miljoen), wanneer een bijzonder gewicht wordt toegekend aan bijkomende elementen van het gevarenprofiel of aan bijzondere eigenschappen van de stof. Onder **categorie D** vallen de stoffen die vrijwel niet giftig zijn voor de fauna en flora in het water (gevangengraad 1 of een Tlm van 100 delen of meer, doch minder dan 1.000 delen/miljoen). Onder categorie D vallen ook stoffen die de zeebodem bedekken met afzettingen die een grote biochemische zuurstof (BOD) behoefte hebben; of die uiterst gevaarlijk zijn voor de gezondheid van de mens (LD50 van minder dan 5mg/kg); of die een matige achteruitgang veroorzaken van de recreatiemogelijkheden als gevolg van slechte afbreekbaarheid, reuk of giftige of irriterende eigenschappen, die mogelijk het gebruik van de stranden verstoren; of die matig gevaarlijk (LD50 van meer dan 5mg/kg) zijn voor de gezondheid van de mens en die een geringe achteruitgang veroorzaken in de mariene recreatiemogelijkheden van de mens: LD50 = de Letale Dosis of de dosis van een stof die bij toediening dodelijk is voor 50% van de proefdieren; Aanhangsel I, Bijlage II, MARPOL 73/78; Zie "Interpretation of the Guidelines for the categorization of noxious liquid substances", in Annex 4 van "Guidelines for the provisional assessment of liquids transported in bulk" voor de uitdrukking: "bijzonder gewicht dat kan worden toegekend aan bijkomende elementen van het gevarenprofiel of aan bijzondere eigenschappen van de stof". Tekst in: X., MARPOL 73/78. Consolidated Edition, 1991, London, IMO, 1992, 389-391.

liën Code" (IBC Code)²⁷⁰⁵ (voor chemicaliëntankschepen die op of na 1 juli 1986 zijn gebouwd) of aan de eisen van de "Bulk Chemicaliën Code" (BCH Code)²⁷⁰⁶ (voor chemicaliëntankschepen die voor 1 juli 1986 zijn gebouwd)²⁷⁰⁷. Er wordt bijgevolg een onderscheid gemaakt tussen nieuwe schepen (na 1 juli 1986) en bestaande schepen (voor 1 juli 1986). Verder bestaat er nog de IGC Code of de "International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Liquefied Gases" in Bulk, die in Hoofdstuk 19 een aantal stoffen bevat die kunnen vervoerd worden door een gastanker of een chemicaliëntanker (cf. ook Hoofdstuk 17 IBC Code²⁷⁰⁸²⁷⁰⁹). Iedere vloeistof die wordt aangeboden voor vervoer per schip in bulk moet worden geïdentificeerd als olie, of chemicaliën of gas. De voornaamste verplichtingen ter vermindering of voorkoming van verontreiniging door gevaarlijke stoffen bestaat in de verplichting voor chemicaliëntankers om de ladingtanks na het lossen van de lading in de havens te reinigen (de voorwas) en ballast op te nemen in afzonderlijke ballasttanks (SBT).

Door Resolutie MEPC. 34(27) van 17 maart 1989 worden de Aanhangsels II (lijst met gevaarlijke vloeibare stoffen die in bulk worden vervoerd) en III (lijst met andere vloeibare stoffen) van Bijlage II, geamendeerd en in overeenstemming gebracht met de in 1989 geamendeerde IBC Code en de BCH Code²⁷¹⁰. Zowel de IBC Code als de BCH Code zijn verplichtend onder het MARPOL-Verdrag, terwijl de IBC Code en de IGC Code verplichtend zijn onder SOLAS-Verdrag²⁷¹¹. Afhankelijk van de gevarengraad van de vervoerde schadelijke vloeistoffen worden de schepen in verschillende types ingedeeld. Bij type I-schepen bedraagt de maximale inhoud van de ladingtanks 1.250 m³ en bij type II-schepen 3.000 m³, om op die manier de omvang van de schade bij accidentele lozingen te beperken.

De belangrijkste operationele verplichtingen betreffen de voorwasprocedure en de ventilatieprocedure voor het verwijderen van ladingrestanten tot een aanvaardbare concentratie gevaarlijke vloeistoffen in de ladingtank wordt bereikt, zodat aan de lozingsvoorwaarden wordt voldaan. De lozingsvoorwaarden in Voorschrift 5 van Bijlage II en de pomp-, pijp- en

²⁷⁰⁵ Ook wel de "International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk", aangenomen door Resolutie MSC.4(48), geamendeerd door Resoluties MEPC.19(22) en MSC.10(54), Resoluties MEPC.32(27) en MSC.14(57) en Resoluties MEPC.55(33) en MSC.28(61): zie BATES, J.H en BENSON, C., o.c., §§ 5.24 - 5.27 (1993).

²⁷⁰⁶ Ook wel de "Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk", aangenomen door Resolutie A.212(VII) en geamendeerd door Resoluties A.490(XII), MEPC. 20(22), MSC.9(53), MEPC.33(27), MSC.15(57), MEPC.56(33) en MSC.29(61): zie BATES, J.H en BENSON, C., o.c., §§ 5.19 - 5.23 (1993).

²⁷⁰⁷ Voorschrift 13, Resolutie MEPC 16(22); Zie uitgebreid bij MANKABADY, S., o.c., 247-254.

²⁷⁰⁸ Zie Hoofdstuk 17 IBC Code (1994 Edition) bij BATES, J.H en BENSON, C., o.c., nr. 5.501, blz. 5-516 - 5.516/37 (1993).

²⁷⁰⁹ Resolutie MSC.5(48) Adoption of the International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Liquefied Gases in Bulk (IGC Code) ter vervanging van Resolutie A.328(LX). De IGC Code is geamendeerd door Resolutie MSC.30(61).

²⁷¹⁰ Dit amendement is van kracht sedert 13 oktober 1990.

²⁷¹¹ Cf. Bijvoegsel 2, Resolutie A.680(17) van 6 november 1991.

losvoorwaarden uit Voorschrift 5A van Bijlage II, moeten ook worden gezien in samenhang met de "*Standards for Procedures and Arrangements for the Discharge of Noxious Liquid Substances*". Aan deze Standaarden moet worden voldaan door alle schepen die A-B-C-D-stoffen in bulk vervoeren, tijdens de operationele lozingen of lozingen van vloeibare gevaarlijke stoffen of water bezoedeld met deze stoffen tengevolge van het wassen van de tanks, het ontballasten van niet-gewassen ladingtanks of lenswater van de ladingpompkamer. De Standaarden maken een onderscheid tussen nieuwe en oude schepen (na 1 juli 1986 of ervoor), identificeren voor categorie A-B-C stoffen de voorwasprocedure en voor categorie A-B-C-D stoffen de ventilatieprocedure die kan worden gebruikt bij het verwijderen van residuen uit de ladingtanks²⁷¹². De Standaarden verstrekken stroomschema's of "*flow diagrams*" voor de schoonmaak van de ladingtanks en de lozing van het tankwaswater/ballastwater met residuen van categorie A-B-C-D stoffen en voor de lozing van voorwaswater of tankwaswater met categorie A-B-C-D stoffen afkomstig van toegewijde slop -en ladingtanks die tankwaswater of slopwaswater bevatten²⁷¹³. Bij categorie A stoffen mag de voorwasprocedure worden gebruikt in de plaats van het bepalen van de concentratie schadelijke stof in het effluent van het waswater (afkomstig van het wassen van een tank met categorie A stoffen). Voor categorie B en C stoffen bevatten de Standaarden de te volgen procedure en regelingen om de maximale hoeveelheid residu te bepalen dat mag worden geloosd per tank en de maximale toegelaten concentratie stoffen die mogen worden geloosd in het kielwater van het schip²⁷¹⁴.

7.4. De technische onderzoeken van het schip en de verplichte certificaten en de documenten aan boord van het schip ter voorkoming en vermindering van verontreiniging

Luidens artikel 94 (4)(a), Zeerechtverdrag moet een vlaggenstaat schepen onder zijn vlag aan een regelmatig onderzoek onderwerpen door een bevoegde deskundige ("*a qualified surveyor of ships*"). Het onderzoek van het schip is een voorwaarde om tot de registratie van een schip over te gaan en moet daarna met tussenpozen worden herhaald om na te gaan of de toestand van en op het schip wel klopt met de gegevens op de certificaten, zoals vereist door de IMO-verdragen. Schepen moeten certificaten aan boord hebben die zijn vereist volgens de regels en normen vastgesteld door de bevoegde internationale organisatie (IMO) en de vlaggenstaten moeten verzekeren dat hun schepen periodieke inspecties ondergaan waarbij wordt gecontroleerd of de certificaten in overeenstemming zijn met de toestand waarin het schip zich bevindt (art. 217 (3), Zeerechtverdrag). Artikel 94 (4)(a) en artikel 217 (3) is de bevestiging van de technische inspectieverplichtingen en certificatievereisten uit de IMO-verdragen en handelt over twee onderzoeksvormen, met name het initiële onderzoek voor de registratie van een schip en de tussentijdse onderzoeken van een reeds geregistreerd schip. Deze laatste onderzoeken moeten bevestigen dat het schip aan de eerdere certificatievereisten voldoet. Deze onderzoeken worden doorgaans uitgevoerd door surveyors van de classificatiemaatschappijen, die ook de certificaten in opdracht van de vlaggenstaten aan hun schepen verstrekken. De certificatenverplichting wordt ook benadrukt in artikel 226, waarbij het onderzoek ervan door de havenstaten tot de feitelijke inspectie behoort. De feitelijke inspectie van een havenstaat

²⁷¹² Zie Aanhangsel B en C, Standaarden.

²⁷¹³ Zie Addendum A en B, Standaarden.

²⁷¹⁴ Zie Assessment of residue quantities in cargo tanks, pumps and piping, Aanhangsel A, Standaarden.

omvat het "onderzoek van de certificaten, registers of andere documenten die het schip volgens de algemeen aanvaarde internationale regels en normen aan boord dient te hebben of van soortgelijke documenten die het aan boord heeft" (art. 226 (1)(a)).

Het Zeerechtverdrag bevat volgens sommige auteurs op zich "*no formal obligation on the part of the flag state to ensure that its ships and vessels in fact carry the documentation required by international law*"²⁷¹⁵. Het Zeerechtverdrag bevat die verplichting ons inziens wel. Het woordgebruik ("*staten verzekeren dat schepen onder hun vlag ... de certificaten aan boord hebben*", "*states shall ensure ... carry on board*" uit art. 217 (3)) en uit art. 226 (1)(a) ("*... aan boord dient te hebben*", "*as the vessel is required to carry*") in het Zeerechtverdrag is als verdragsverplichting duidelijk. Trouwens, het niet aan boord hebben van de vereiste certificaten en documenten is een reden voor een feitelijke inspectie van het schip door de havenstaat (art. 226 (1)(a)(iii)) en is onder het MOU van Parijs een reden om het schip te beletten de haven uit te varen zonder deze certificaten en documenten. Het Zeerechtverdrag is hier een bevestiging van een gewoonterechtelijke verplichting dat schepen de vereiste certificaten en documenten aan boord moeten hebben, maar biedt geen specificaties en details over welke certificaten en documenten. Deze specificaties moeten worden gezocht in andere toepasselijke verdragen die het Zeerechtverdrag aanvullen of voorafgaan²⁷¹⁶. Het verkrijgen van een certificaat biedt het bewijs dat het schip de noodzakelijke technische onderzoeken heeft ondergaan en voldoet aan de verdragsrechtelijke bouw- en uitrustingsstandaarden.

²⁷¹⁵ NORDQUIST, M. (Ed), *o.c.*, 343 (1991).

²⁷¹⁶ Alle schepen moeten volgens het FAL Verdrag een Registratiecertificaat aan boord hebben, in navolging op artikel 16 van het Laadlijnverdrag een Internationaal Laadlijncertificaat (of een uitzonderingscertificaat - art. 6, LL), in navolging op artikel 7 van het Tonnageverdrag een Internationaal Tonnagecertificaat, in navolging op het SOLAS- Verdrag een Stabiliteitsboekje ("Intact Stability Booklet" voor schepen van 24 meter en meer: Voorschrift II-V/22), een bewijs van een minimale veilige bemanning (Minimum Safe Manning Document: Voorschrift V/13(b), in navolging op artikel VI van het STCW- Verdrag certificaten voor kapiteins, officieren en matrozen, een Internationaal Certificaat ter Voorkoming van Olieverontreiniging (IOPC Certificaat) in navolging op Voorschrift 5, Bijlage I, MARPOL 73/78 en een oliejournaal in navolging op Voorschrift 20, Bijlage I, MARPOL 73/78. Bijkomend bij de voornoemde algemene certificaten, bestaan er ook bijzondere certificaten naargelang het scheepstype of de te vervoeren lading. Passagiersschepen moeten een "Passenger Ship Safety Certificat" aan boord hebben (SOLAS 74, Voorschrift I/12, geamendeerd door GMDSS) of een "Exemption Certificate". Goederenschepen moeten een certificaat van veilige constructie, uitrusting en radio-installatie aan boord hebben ("Cargo Ship Safety Construction Certificate", "Cargo Ship Equipment Certificate", "Cargo Ship Safety Radio Certificate" (SOLAS 74, Voorschrift I/12, geamendeerd door GMDSS) of een certificaat van vrijstelling ("Exemption Certificate"). Schepen die gevaarlijke goederen vervoeren moeten een document aan boord hebben waaruit blijkt dat het schip is uitgerust om gevaarlijke goederen te vervoeren (SOLAS 74, Voorschrift II-2/54.3), een gevaarlijke goederenmanifest of een gedetailleerd stuwageplan (SOLAS 74, Voorschrift VII/5(5) en MARPOL 73/78, Bijlage III, Voorschrift 4). Bijkomend moeten schepen die gevaarlijke vloeibare chemicaliën in bulk vervoeren een NLS certificaat hebben ("International Pollution Prevention Certificate for the Carriage of Noxious Liquid Substances in Bulk": MARPOL 73/78, Bijlage II, Voorschrift 12 en 12A), een ladingjournaal ("Cargo Record Book": MARPOL 73/78, Bijlage II, Voorschrift 9) en een certificaat waaruit de geschiktheid voor het vervoer van gevaarlijke chemicaliën in bulk blijkt ("Certificate of Fitness for the Carriage of Dangerous Chemicals in Bulk" uit de BCH Code onder Bijlage II, MARPOL 73/78 of "International Certificate of Fitness for the Carriage of Dangerous Chemicals in Bulk" uit de IBC Code onder Bijlage II, MARPOL 73/78 en Hoofdstuk VII, SOLAS 1974). Vloeibare gastankers moeten beschikken over een 'Certificate of Fitness for the Carriage of Liquefied Gases in Bulk' uit de GAS Carrier Code (GC Code) of een 'International Certificate of Fitness for the Carriage of Liquefied Gases in Bulk' uit de IGC Code onder SOLAS 74, Hoofdstuk VII: cf. MEPC 37/21 (21 February 1995) "Listing of Certificates and Documents Required to be Carried on Board Ships. Note by the Secretariat".

BLANCO-BAZAN merkt terecht op dat deze technische onderzoeken "*are mostly self implementing and accordingly, there is very little room left for the flag State to exert any discretionary power aiming at modifying them*"²⁷¹⁷.

7.4.1. MARPOL-, OILPOL- of gelijkwaardige certificaten

Certificaten worden uitgereikt door de bevoegde administratie van de vlaggenstaat of een daartoe bevoegd verklaarde deskundige of erkende organisatie²⁷¹⁸, maar kunnen ook worden uitgereikt door een andere regering die Verdragspartij is bij het MARPOL- Verdrag op verzoek van de vlaggenstaat²⁷¹⁹. Voor olietankschepen die de vlag voeren van een niet-verdragstaat bij MARPOL 73/78, maar wel de vlag voeren van een staat bij het OILPOL-Verdrag²⁷²⁰ kan ook een OILPOL- certificaat volstaan. Dezelfde mogelijkheid doet zich voor met vlaggenstaten die SOLAS 1960 hebben geratificeerd en niet SOLAS 1974²⁷²¹. Uit de studie van het IMO- Secretariaat naar de gevolgen van het Zeerechtverdrag voor de IMO, blijkt niet dat de certificaten zoals bedoeld in artikel 217 (3), noodzakelijkerwijze MARPOL 73/78 of SOLAS 74/78 certificaten moeten zijn²⁷²². Niettemin kan een havenstaat eisen dat niet-MARPOL en niet-SOLAS- schepen bij het aanlopen van zijn haven voldoen aan de technische vereisten uit beide verdragen op basis van de "**no more favourable treatment**" clause uit beide verdragen. Dit betekent niet dat deze schepen bv. een MARPOL- certificaat aan boord moeten hebben, aangezien ze dit certificaat niet kunnen krijgen, maar wel een equivalent van een MARPOL- certificaat.

Elk olietankschip van 150 BT en meer en elk ander schip van 400 BT en meer, dat reizen maakt naar havens en los -of laadplaatsen binnen de rechtsmacht van een **andere** verdragspartij ("of other parties") moet een IOPP Certificaat ("International Oil Pollution Prevention Certificate") aan boord hebben²⁷²³. Luidens Voorschrift 11 (1), Bijlage II, MARPOL 73/78

²⁷¹⁷ BLANCO-BAZAN, A., in o.g., COUPER, A. en GOLD, E. (Eds.), 458 (1993).

²⁷¹⁸ Voorschrift 5, Bijlage I en Voorschrift 11 (2), Bijlage II, MARPOL 73/78; Resolutie MEPC. 39(29); SOLAS 74/78 voorziet dat passagiersschepen, vracht- en tankschepen regelmatig onderzoeken ondergaan door de ambtenaren van het land waar het schip is geregistreerd of daartoe door de vlaggenstaat gemachtigde experts of erkende organisaties (bv. classificatiemaatschappijen). Die ambtenaren of andere gemachtigde personen moeten erop toe zien dat de betrokken schepen voldoen aan de constructie-, uitrustings- en veiligheidsvoorschriften van het SOLAS-Verdrag: Voorschriften 6-11, Hoofdstuk I, SOLAS 1974 en Voorschriften 6-11, Hoofdstuk I, Protocol 1978.

²⁷¹⁹ Voorschrift 6, Bijlage I en Voorschrift 11 (3), Bijlage II, MARPOL 73/78; Resolutie MEPC. 39(29).

²⁷²⁰ Dit is het geval voor schepen die de vlag voeren van Bahrein, Bangladesh, Congo, Dominicaanse Republiek, Fiji, Guinea, Ierland, Koeweit, Libië, Madagascar, Maldiven, Nieuw-Zeeland, Nigeria, Filipijnen, Qatar, Saoedie-Arabië, Senegal, Sri Lanka, Verenigde Arabische Emiraten en Yemen (stand 1 november 1994).

²⁷²¹ De volgende landen hebben SOLAS 1960 geratificeerd, maar niet SOLAS 1974: Equatoriaal Guinea, Kampuchea, Kenia, Madagascar, Mauretanië, Nauru, Paraguay, Samoa, Senegal, Somalië, Syrië, Zaire en Zambia (stand 1 november 1994).

²⁷²² LEG/MISCC/1 (1987), par. 65 en bijlage; zie ook NILOS, 3 International Organizations and the Law of the Sea 364 en 406 (1987).

²⁷²³ Zie Voorschrift 5 (1), Bijlage I, MARPOL 73/78.

ontvangt elk schip dat schadelijke vloeistoffen in bulk vervoert (Bijlage II-stoffen) en reizen maakt naar havens en los -of laadplaatsen onder de rechtsmacht van een **andere** verdragspartij, na onderzoek het Internationaal Certificaat van Voorkoming van Verontreiniging voor het Vervoer van Schadelijke Vloeistoffen in Bulk ("*International Pollution Prevention Certificate for the Carriage of Noxious Liquid Substances*"). Hoewel beide bepalingen de indruk geven dat "*elk schip*" ("*any ship*") dat reizen maakt naar havens van verdragspartijen recht heeft op voormelde MARPOL- certificaten, omdat "*elk schip*" niet beperkt is tot schepen van de verdragspartijen (art. 2 (4) MARPOL 73/78) en de klemtoon ligt op de reisbestemming van een schip naar een MARPOL- verdragspartij, is dit nog geen verplichting voor niet-MARPOL- schepen. De verwijzing naar een **andere** verdragspartij impliceert dat het artikel betrekking heeft op de verhouding tussen een schip van een verdragspartij en een havenstaat als verdragspartij. Ook ander staten die optreden voor rekening van de vlaggenstaat van het schip kunnen certificaten uitreiken, maar niet voor schepen van vlaggenstaten die geen verdragspartij zijn. Zowel Voorschrift 6(4) van Bijlage I en Voorschrift 11 (3)(d) van Bijlage II zijn hierover duidelijk²⁷²⁴.

MARPOL- certificaten blijven dus voorbehouden voor schepen waarvan de vlaggenstaat verdragspartij is.

Niet-MARPOL- schepen moeten wel over andere certificaten beschikken die een weergave zijn van de technische toestand waarin het schip zich bevindt en waarbij MARPOL- certificaten in de praktijk als model worden gebruikt. Hierdoor ontstaat verwarring en wordt zelfs in strijd met het MARPOL- Verdrag door classificatiemaatschappijen aan schepen een certificaat gegeven dat niet enkel een equivalent is van het IOPP certificaat maar zelfs uitdrukkelijk een "*MARPOL IOPP Certificate*" wordt genoemd met expliciete verwijzing naar het desbetreffende artikel uit het Verdrag

²⁷²⁵, zonder dat de schepen MARPOL- schepen zijn en waarbij het op het eerste zicht onduidelijk is of deze schepen voldoen aan de MARPOL- uitrustingsverplichtingen. In bepaalde gevallen is er zelfs sprake van misleiding door "*pseudo-IOPP*" certificaten af te leveren, waardoor deze schepen die normaliter het voorwerp kunnen worden van een uitgebreide inspectie in de havens, aan die inspectie ontsnappen²⁷²⁶. Classificatiemaatschappij

²⁷²⁴ Voorschrift 6 (4), Bijlage I: "No International Oil Pollution Prevention Certificate shall be issued to a ship which is entitled to fly the flag of a State which is not a Party"; Voorschrift 11 (3)(4), Bijlage II: "No International Pollution Prevention Certificate for the Carriage of Noxious Liquid Substances in Bulk shall be issued to a ship which is entitled to fly the flag of a State which is not a Party".

²⁷²⁵ Zo beschikte de Ierse kustvaarder "Union Moon" over MARPOL- certificaten ("Certificate of Compliance with the regulations of MARPOL 73/78"), hoewel Ierland op de datum van uitgave van het certificaat geen verdragspartij was bij het MARPOL- Verdrag. M.a.w. classificatiemaatschappijen maken niet noodzakelijkerwijze een onderscheid tussen MARPOL en niet-MARPOL schepen bij het uitreiken van certificaten. De grens tussen een echt MARPOL- certificaat en een equivalent is in dit geval niet te onderscheiden.

²⁷²⁶ Een ander probleem is van discriminatoire aard en werd opgeworpen door Greenpeace bij de voorbereiding van de herziening van Bijlage I, MARPOL 73/78. Greenpeace stelt terecht dat niet-MARPOL- schepen de vrije toegang hebben tot de haven van MARPOL-staten en daar gebruik kunnen maken van de havenontvangstfaciliteiten. MARPOL- schepen daarentegen kunnen meestal in havens van niet-MARPOL- verdragspartijen geen gebruik maken van havenontvangstinstallaties omdat deze havenstaten niet verplicht zijn deze installaties ter beschikking te stellen. Daarom wordt voorgesteld om Bijlage I te amenderen waardoor een tijdslimiet wordt gesteld op het gebruik van "*pseudo-IOPP*" certificaten, waardoor schepen met deze certificaten na een bepaalde periode niet meer gerechtigd

en plegen in dit geval schrijftvervalsing. Classificatiemaatschappijen zouden moeten worden verplicht om aan niet-MARPOL- schepen geen aan MARPOL identieke certificaten af te leveren, maar certificaten waarop duidelijk staat dat het schip geen MARPOL- schip is en het certificaat geen echt MARPOL- certificaat is, ondanks het feit dat het schip voldoet aan de MARPOL- uitrustingsverplichtingen. Trouwens ook andere MARPOL-verdragspartijen die optreden voor de vlaggenstaat kunnen uitdrukkelijk geen IOPP certificaat uitreiken aan een niet-MARPOL- schip. Voorschrift (5) over het uitreiken van certificaten door een vlaggenstaat/classificatiemaatschappij, zou zoals Voorschrift (6) over certificaten uitgereikt door een andere verdragspartij, moeten stellen dat er geen IOPP Certificaat kan worden afgegeven aan een schip dat gerechtigd is de vlag te voeren van een staat die geen verdragspartij is²⁷²⁷. Bijlage I van het MARPOL- Verdrag kan bij de herziening ervan in die zin worden geamendeerd²⁷²⁸. Een certificaat dat wordt uitgereikt door een verdragspartij in overeenstemming met de voorwaarden opgelegd door het Verdrag, moet immers door de andere verdragspartijen worden beschouwd als gelijkwaardig aan de certificaten die door hen worden uitgereikt²⁷²⁹.

7.4.2. Ongeldige certificaten

Een certificaat is geldig voor een termijn die niet langer mag zijn dan vijf jaar²⁷³⁰. Een certificaat is niet langer geldig indien de noodzakelijke onderzoeken niet werden verricht binnen de voorziene periodes of indien de jaarlijkse en bijkomende onderzoeken niet werden aangetekend op het certificaat²⁷³¹. Een certificaat is niet meer geldig indien belangrijke wijzigingen zijn aangebracht aan de bouw, de uitrusting, de installaties, de voorzieningen en de materialen zonder dat daartoe de toestemming is gegeven door de vlaggenstaat, tenzij het een onmiddellijk vervangen betreft van de uitrustingen of onderdelen²⁷³². Een certificaat uitgereikt aan een schip verliest zijn geldigheid wanneer het schip onder de vlag van een andere staat wordt gebracht²⁷³³. De certificaten moeten door de andere staten worden aanvaard als bewijs van de staat waarin het schip verkeert en hebben dezelfde rechtskracht als de certificaten uitgegeven door deze staten. De rechtskracht van de certificaten kan in twijfel worden getrokken indien er "*duidelijke redenen*" bestaan om aan te nemen dat de toestand waarin het

zouden zijn een MARPOL- haven aan te lopen: MEPC 37/12/11 (29 June 1995).

²⁷²⁷ "No International Oil Pollution Certificate shall be issued to a ship which is entitled to fly the flag of a State which is not a Party": Voorschrift 6 (4), Bijlage I, MARPOL 76/78; Resolutie MEPC. 39(29).

²⁷²⁸ Momenteel ziet het er naar uit dat dit niet het geval zal zijn: cf. Voorschrift 7 van de ontwerp tekst van de herziene Bijlage I, die identiek is aan het oude Voorschrift 5: in MEPC 37/12/6 (16 June 1995), Annex 1, 12.

²⁷²⁹ Artikel 5 (1), MARPOL 73/78; cf. ook art. 217 (3), Zeerechtverdrag.

²⁷³⁰ Voorschrift 8 (1), Bijlage I en Voorschrift 12 (1), Bijlage II, MARPOL 73/78 en Resolutie MEPC. 39(29).

²⁷³¹ Voorschrift 8 (9)(a)(b), Resolutie MEPC. 39(29) en Voorschrift 12 (9)(a)(b), Resolutie MEPC. 39(29).

²⁷³² Voorschrift 8 (2), Bijlage I en Voorschrift 12 (2), Bijlage II, MARPOL 73/78; Voorschrift 10 (3)(b) Resolutie MEPC. 39(29).

²⁷³³ Voorschrift 8 (3), Bijlage I en Voorschrift 12 (3), Bijlage II, MARPOL 73/78; Voorschrift 8 (9)(c) en Voorschrift 12 (9)(c), Resolutie MEPC. 39(29).

schip zich bevindt niet wezenlijk overeenstemt met de gegevens van de certificaten (art. 217(3))²⁷³⁴. Luidens MARPOL, SOLAS en het Zeerechtverdrag geeft dit aanleiding tot een nadere inspectie door de havenstaat (art. 226 (1)(a)(i), Zeerechtverdrag).

7.4.3. De technische onderzoeken en tussentijdse inspecties van het schip ter voorkoming van verontreiniging

De scheepsonderzoeken en de uitreiking van certificaten gebeuren veelal door erkende onderzoeks- of classificatiebureaus (Lloyd's Register, Bureau Veritas,). Nadat een onderzoek heeft plaatsgevonden wordt een gestandaardiseerd veiligheidscertificaat afgeleverd ten bewijs waarvan de betrokken schepen voldoen aan de voorschriften uit het SOLAS-Verdrag²⁷³⁵. De vlaggenstaat moet de nodige schikkingen treffen om onvoorziene onderzoeken uit te voeren gedurende de periode van de geldigheid van het certificaat²⁷³⁶. Ook onder MARPOL 73/78 heeft de vlaggenstaat twee belangrijke verplichtingen. De vlaggenstaat moet: 1. ervoor zorgen dat de technische onderzoeken met betrekking tot de bouw en uitrusting van schepen onder zijn vlag worden uitgevoerd en 2. die schepen als bewijs ervan de noodzakelijke certificaten verstrekken. In de gevallen dat het onderzoek wordt uitgevoerd door een erkende classificatiemaatschappij, die optreedt voor de vlaggenstaat, blijft de vlaggenstaat volledig verantwoordelijk voor de geldigheid van het certificaat²⁷³⁷ en de ernst van het onderzoek²⁷³⁸. Een geldig certificaat levert het eerste bewijs dat een schip voldoet aan de technische voorwaarden opgelegd door de verdragen.

Door Resolutie MEPC.39(29) van 16 maart 1990²⁷³⁹, worden de oorspronkelijke onderzoeken en certificatievereisten onder het MARPOL-Verdrag vervangen voor schepen die olie vervoeren²⁷⁴⁰ en voor schepen die schadelijke stoffen in bulk vervoeren²⁷⁴¹ om tot een

²⁷³⁴ Zo beschikte de Ierse kustvaarder de Union Moon over een op het eerste zicht geldig certificaat met vermelding van een manueel stopmechanisme voor het monitoring- en lozingsysteem van de afvalolie en een oliegehaltemeter, terwijl er in werkelijkheid geen monitoring- en controlesysteem en geen oliegehaltemeter aan boord was.

²⁷³⁵ Voorschriften 12-18, Hoofdstuk I, SOLAS; cf. modellen van veiligheidscertificaten in het Aanhangsel bij SOLAS 1974 en het Aanhangsel bij het SOLAS-Amendement (GMDSS) van 1988; Voorschrift 14, Hoofdstuk I, Protocol 1978; cf. model van een veiligheids- en uitrustingscertificaat voor vrachtschepen in het Aanhangsel bij het Protocol 1978.

²⁷³⁶ Voorschrift 6, Bijlage, SOLAS-Protocol 1978.

²⁷³⁷ Voorschrift 5 (2), Bijlage I; Voorschrift 11, Bijlage II; Voorschrift 4, Bijlage IV, MARPOL 73/78.

²⁷³⁸ Cf. Voorschrift 4 (3)(e), Bijlage I: "In every case, the Administration concerned shall fully guarantee the completeness and efficiency of the survey and inspection and shall undertake to ensure the necessary arrangements to satisfy this obligation".

²⁷³⁹ Resolutie MEPC.39(29) "Adoption of amendments to the Annex of the Protocol of 1978 relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 (introduction of the harmonized system of survey and certification under Annexes I and II of MARPOL 73/78)".

²⁷⁴⁰ Voorschriften 4 tot en met 8 van Bijlage I, MARPOL 73/78.

geharmoniseerd systeem van onderzoek en uitreiking van certificaten te komen. De onderzoekstijdstippen en de inhoud van de certificaten worden in overeenstemming gebracht met de onderzoeks- en certificatievereisten uit de Protocollen van 1988 bij het SOLAS-Verdrag en het Laadlijn Verdrag²⁷⁴². Hierdoor vallen de periodes van de verplichte technische onderzoeken vereist door de verschillende verdragen samen²⁷⁴³. Deze amendementen worden van kracht zes maanden nadat de Protocollen van 1988 (HSCC of "*Harmonized System of Survey and Certification Protocols*") bij voornoemde verdragen van kracht worden. Aangezien het nog een tijd kan duren vooraleer de nieuwe onderzoeks- en certificatievereisten in het SOLAS- en Laadlijnverdrag effectief van kracht worden²⁷⁴⁴, heeft de Algemene Vergadering in Resolutie A. 718(17), zowel de verdragspartijen als de niet-verdragspartijen bij het MARPOL-Verdrag opgeroepen om vanaf 1 februari 1992 deze nieuwe bepalingen ten uitvoer te leggen en certificaten uit te reiken die voldoen aan de nieuwe vormvereisten²⁷⁴⁵. De mogelijkheid wordt openhouden om de oude certificaten te gebruiken tot aan hun vervaldatum²⁷⁴⁶. Verder biedt Resolutie A.746(18) de onderzoeksrichtlijnen aan voor een geharmoniseerd systeem van onderzoek en verstrekking van certificaten²⁷⁴⁷. De Resolutie roept echter enkel de partijen bij de HSSC Protocollen op om deze op een vrijwillige basis, vervroegd ten uitvoer te leggen en dan nog enkel ten aanzien van het MARPOL-Verdrag. Terwijl de volledige harmonisatie met ook de onderzoeken uit het SOLAS- en Laadlijnverdrag een volledige vrijwillige aangelegenheid blijft²⁷⁴⁸. De harmonisering van de certificaten en de onderzoeken is eveneens het

²⁷⁴¹ Voorschriften 10 tot en met 12 van Bijlage II, MARPOL 73/78; Resoluties MEPC.40(29) en MEPC.41(29) van 16 maart 1990 amenderen respectievelijk de IBC Code en de BCH Code om ze in overeenstemming te brengen met het systeem van geharmoniseerde onderzoeken van het schip en de certificaten (zie ook Resoluties MSC.16(58) voor de IBC Code en MSC.18(58) voor de BCH Code). Resoluties MSC.17(58) en MSC.25(60) amenderen de IGC Code met het oog op de harmonisatie van de onderzoeken en certificaten.

²⁷⁴² Protocollen aangenomen op de International Conference on the Harmonized System of Survey and Certification, 1988 (1988 HSSC Conference); zie ook 85 AJIL 671 (1991).

²⁷⁴³ Zie voor de oude onderzoeksschema's: GOLD, E., Handbook on Marine Pollution, Arendal, Assuranceverenigingen GARD, 1985, 68.

²⁷⁴⁴ In beide gevallen na aanvaarding door 15 staten die 50% van de wereldkoopvaardijvloot vertegenwoordigen.

²⁷⁴⁵ Resolutie A. 718(17) roept zowel de Verdragspartijen als de niet-Verdragspartijen bij het MARPOL-Verdrag op om vanaf 1 februari 1992 deze nieuwe bepalingen in de IBC Code, BCH Code en de IGC Code toe te passen.

²⁷⁴⁶ Cf. Annex 2, Resolutie A. 718(17); cf. Resolutie A.745(18) van 4 november 1993 "Early Implementation of the Harmonized System of Survey and Certification".

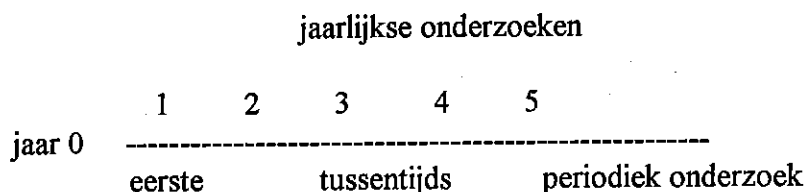
²⁷⁴⁷ Resolutie A.746(18) van 4 november 1993 "Survey Guidelines under the Harmonized System of Survey and Certification".

²⁷⁴⁸ Zie voor deze problematiek de uiteenzetting van Japan in MEPC 37/12/6, Annex 3 (16 June 1995). Hierin ook wordt opgemerkt dat 6 jaar na de goedkeuring van de HSSC-protocollen, deze zowel onder het SOLAS-Verdrag als het Laadlijnverdrag nog maar de ratificatiesteun hebben gekregen van 20% van de wereldkoopvaardijvloot in plaats van de vereiste 50%.

voorwerp van een recent amenderingsvoorstel op Bijlage IV van het MARPOL- Verdrag²⁷⁴⁹. Het amendement kan echter nog niet formeel worden doorgevoerd daar Bijlage IV nog niet van kracht is geworden.

Aangezien de MARPOL- certificaten vijf jaar geldig kunnen zijn, is er momenteel nog een overgangsfase waarbij in sommige gevallen nog de oude voorschriften 4 tot en met 8 van Bijlage I, MARPOL 73/78 en de Voorschriften 10 tot en met 12 van Bijlage II, MARPOL 73/78 van toepassing zijn en in andere gevallen de nieuwe voorschriften, afhankelijk van de nog lopende geldigheidsduur van de oude certificaten en de tenuitvoerlegging van de Resolutie A.746(18) door de lidstaten. Verder moet nog rekening worden gehouden met de verplichte verhoogde inspecties bij olietankschepen van vijf jaar en meer naar aanleiding van de dubbele romp regelgeving (Bijlage B, Resolutie A.744 (18)). De te inspecteren uitrusting en structuur van het schip onder deze Resolutie neemt toe met de leeftijd van het schip. Tijdens de periodieke inspecties moeten "*close-up surveys*" worden uitgevoerd, metingen van de dikte van bepaalde structuren van het schip en tankdruktesten²⁷⁵⁰.

De hiernavolgende diagram heeft een illustratie van het tijds kader waarin enkel één tussentijds onderzoek is voorzien, zonder de bijkomende onderzoeken²⁷⁵¹.



7.4.3.1. MARPOL- onderzoeken bij olietankschepen en andere schepen

Alle olietankschepen met een bruto tonnage van 150 ton en meer en alle andere schepen met een bruto tonnage van 400 ton en meer dienen diverse onderzoeken te ondergaan. Een eerste onderzoek moet worden uitgevoerd voordat het schip in dienst wordt genomen, met een volledig onderzoek van de scheepsstructuur, de uitrusting, de systemen, de dichtingen en andere materialen die moeten voldoen aan de eisen van Bijlage I, MARPOL 73/78. Na het eerste onderzoek van een schip dat reizen maakt naar havens en los -of laadplaatsen binnen de rechtsmacht van een andere verdragspartij, wordt een Internationaal Certificaat van Voorkoming van Verontreiniging door Olie of kortweg IOPP Certificaat verstrekt dat geldig is voor maximum vijf jaar en waarvan de vorm moet overeenstemmen met deze van het voorbeeld in het Aanhangsel II van Bijlage I²⁷⁵². Verder moeten er periodieke onderzoeken worden uitgevoerd binnen een termijn van maximum vijf jaar, ter verzekering dat de scheepsstructuur, de

²⁷⁴⁹ Cf. MEPC 37/12/10 (16 June 1995) "Interpretations and Amendments of MARPOL 73/78 and Related Codes. Report of the Correspondence Group on the Revision of MARPOL Annex IV".

²⁷⁵⁰ Zie Bijlagen 1-3, Bijlage B, Resolutie A.714(18).

²⁷⁵¹ Zie voor een uitgebreide diagram de bijlage bij Resolutie A.746(18).

²⁷⁵² Voorschrift 7 en 8 (1), Bijlage I, MARPOL 73/78 en Resolutie MEPC. 39(29).

uitrusting, de systemen, de dichtingen en andere materialen nog steeds voldoen aan de eisen van Bijlage I. Ten minste één tussentijds onderzoek moet plaatsgrijpen tussen 6 maanden voor en 6 maanden na het tijdstip halverwege de geldigheidsduur van het Certificaat, waarbij de goede werking van de pomp- en pijpsystemen wordt nagegaan, met inbegrip van de apparatuur voor de monitoring en de controle van de olielozingen, het COW-systeem, de olie-water afscheiders en de oliefiltersystemen²⁷⁵³. Jaarlijkse onderzoeken moeten plaatsgrijpen binnen drie maanden voor of na de datum die overeenstemt met de datum waarop de geldigheid van het Certificaat afloopt en omvatten een algemene inspectie van het onderhoud van de structuur, de uitrusting, de systemen, dichtingen en andere materialen²⁷⁵⁴. Een geheel of gedeeltelijk bijkomend onderzoek moet plaatsgrijpen na een belangrijke herstelling of vernieuwing aan de uitrusting van het schip²⁷⁵⁵. Na een inspectie en afhankelijk van het voorwerp van de inspectie, zal geen verandering aan de structuur, de uitrusting, de systemen, de dichtingen en materialen van het schip worden aangebracht, zonder goedkeuring van de bevoegde administratie van de vlaggenstaat²⁷⁵⁶. De tussentijdse onderzoeken, de jaarlijkse onderzoeken en de bijkomende onderzoeken moeten worden genoteerd op het IOPP Certificaat²⁷⁵⁷. In het IOPP Certificaat moet ook worden vermeld welk systeem door de tanker wordt gebruikt: gescheiden ballast-tanks, schone ballasttanks of het wassen van ruwe olie.

7.4.3.2. MARPOL- onderzoeken bij chemicaliëntankers

Schepen die schadelijke stoffen in bulk vervoeren (Bijlage II, MARPOL 73/78) worden ook onderworpen aan regelmatige onderzoeken. Voordat het schip in dienst wordt genomen moet het een eerste onderzoek ondergaan. Na het eerste onderzoek krijgt het schip het Internationaal Certificaat van Voorkoming van Verontreiniging voor het Vervoer van Schadelijke Vloeistoffen in Bulk ("*International Pollution Prevention Certificate for the Carriage of Noxious Liquid Substances*"). Het certificaat moet aan de vormvereisten voldoen van het model in Aanhangsel V bij Bijlage II²⁷⁵⁸. Ongecontroleerde lozingen in zee van vloeistoffen in de categorie A, B of C moeten tot een minimum worden beperkt, waardoor schepen die deze vloeistoffen in bulk vervoeren, qua ontwerp, bouw, uitrusting en bedrijfsvoering dienen te voldoen aan de eisen van de "*Internationale Chemicaliën Code*" (IBC Code) of aan de eisen van de "*Bulk Chemicaliën Code*" (BCH Code)²⁷⁵⁹. Chemicaliëntankschepen²⁷⁶⁰ die zijn onder

²⁷⁵³ Voorschrift 4, Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁷⁵⁴ Voorschrift 4 (1)(d), Resolutie MEPC. 39(29). Dit jaarlijks onderzoek vervangt de niet geplande onderzoeken die mogelijk waren volgens Voorschrift 4 (3)(b), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁷⁵⁵ Voorschrift 8 (1)(e), Resolutie MEPC. 39(29).

²⁷⁵⁶ Voorschrift 4 (4)(b), Bijlage I, MARPOL 73/78 en Resolutie MEPC. 39(29).

²⁷⁵⁷ Voorschrift 4 (1)(c), Bijlage I, MARPOL 73/78; Voorschrift 4 (1)(d)(e) en 8 (9)(b), Resolutie MEPC. 39(29).

²⁷⁵⁸ Voorschrift 11 (1)(4), Bijlage II, MARPOL 73/78 en Resolutie MEPC. 39(29).

²⁷⁵⁹ Voorschrift 13, Resolutie MEPC 16(22); Zie uitgebreid bij MANKABADY, S., *o.c.*, 247-254.

zocht en waaraan een Certificaat is afgegeven overeenkomstig de bepalingen van de IBC Code of de BCH Code worden geacht te voldoen aan de vereisten voor het Internationaal Certificaat van Voorkoming van Verontreiniging voor het Vervoer van Schadelijke Vloeistoffen in Bulk²⁷⁶¹. Verder moeten er periodieke onderzoeken worden uitgevoerd binnen een termijn van maximum vijf jaar (ter verzekering dat de scheepsstructuur, de uitrusting, de systemen, de dichtingen en andere materialen nog steeds voldoen aan de eisen van Bijlage II), ten minste één tussentijds onderzoek halverwege de geldigheidsduur van het Certificaat, een jaarlijks onderzoek binnen drie maanden voor of na de datum van afgifte van het Certificaat²⁷⁶² en een geheel of gedeeltelijk bijkomend onderzoek na een belangrijke herstelling of vernieuwing aan de uitrusting van het schip²⁷⁶³. De bouw, de uitrusting, de systemen, de onderdelen, de inrichtingen en het materiaal van het schip worden volledig geïnspecteerd bij het eerste onderzoek en het periodieke onderzoek. De operationele staat van de uitrusting en de bijhorende pompsystemen en pijpleidingen zijn het voorwerp van het tussentijds onderzoek. De jaarlijkse onderzoeken omvatten een algemene inspectie ter verzekering dat de bouw, de onderdelen, de inrichtingen en het materiaal in alle opzichten geschikt blijven voor de dienst waarvoor het schip is bestemd.

7.4.3.3. Onderzoeken ter voorkoming van sanitaire lozingen

Wanneer Bijlage IV betreffende sanitair scheepsafval van kracht wordt, dienen alle schepen waarop de Bijlage van toepassing is voor de eerste keer te worden onderzocht. Dit onderzoek betreft de goede bedrijfsvoering van het systeem voor het afbreken en ontsmetten van sanitair afval, of de behandelingsinstallatie, of de verzameltank en de leidingen geschikt om te lozen op zee of in een ontvangstinstallatie in de haven. Periodieke onderzoeken dienen te worden verricht met tussenpozen die niet langer dan vijf jaar mogen zijn. Na elk onderzoek mogen geen wijzigingen van betekenis worden aangebracht in de uitrusting, installatie, voorzieningen of het materiaal waarop het onderzoek betrekking heeft gehad, behalve wanneer het gaat om de onmiddellijke vervanging van deze uitrusting of installatie²⁷⁶⁴. Na elk onderzoek zal aan het schip dat de vlag voert van een verdragspartij, een certificaat worden afgegeven volgens het model in het Aanhangsel bij Bijlage IV, nl. het Internationaal Certificaat van Voorkoming van Verontreiniging door Sanitair Afval (1973)²⁷⁶⁵.

²⁷⁶⁰ Dit is een schip dat in de eerste plaats gebouwd of aangepast is voor het vervoer in bulk van schadelijke vloeistoffen, met inbegrip van een olietankschip indien hiermede een gehele of gedeeltelijke lading schadelijke vloeistoffen in bulk wordt vervoerd (Voorschrift 1, (1), Bijlage II).

²⁷⁶¹ Voorschrift 12A, Bijlage II, MARPOL 73/78, zoals ingevoegd door Resolutie MEPC 16(22).

²⁷⁶² Zie Voorschrift 10 (1), Bijlage II, MARPOL 73/78 en Resolutie MEPC 38(39).

²⁷⁶³ Voorschrift 10 (1)(e), Resolutie MEPC. 39(29).

²⁷⁶⁴ Voorschrift 3, Bijlage IV, MARPOL 73/78.

²⁷⁶⁵ Zie Voorschrift 4, 5, 6, 7, Bijlage IV, MARPOL 73/78.

7.4.4. De rol van classificatiemaatschappijen bij de scheepsonderzoeken

Er zijn wereldwijd ongeveer 50 classificatiemaatschappijen, waarvan het werk van sommigen te wensen overlaat wegens gebrek aan know-how en technische expertise, terwijl anderen geen onafhankelijke onderzoeken kunnen waarborgen wegens te nauwe banden met scheepsbelanghebbenden (scheepsbouwerven, scheepseigenaars, ...). Elf van de belangrijkste classificatiemaatschappijen hebben zich verenigd in de "*International Association of Classification Societies*" (IACS)²⁷⁶⁶. Waar vroeger deze grote classificatiemaatschappijen betrouwbare inspecties uitvoerden, zijn ook zij onder concurrentiedruk van de nieuwkomers minder nauwgezette inspecties gaan uitvoeren om de kosten te drukken. Uit het ongeval met de tanker Kirki in 1991 kwam tot uiting dat het schip een veiligheidscertificaat van een classificatiemaatschappij ontving per fax, op een ogenblik waarop het schip zich op 5.000 mijl afstand op zee bevond en het bijgevolg voor de maatschappij fysisch onmogelijk was het schip te onderzoeken²⁷⁶⁷.

7.4.4.1. De IMO- resoluties over de rol van classificatiemaatschappijen

De verhouding tussen classificatiemaatschappijen en de vlaggenstaten wordt in twee IMO-resoluties aan de orde gesteld. In Resolutie A.740(18)²⁷⁶⁸ worden richtlijnen uitgewerkt om vlaggenstaten te helpen die wegens een gebrek aan personeel of financiële of technische middelen niet in staat zijn om o.m. een controle uit te oefenen op deze inspectiemaatschappijen, terwijl de meer specifieke vlaggenstaatcontrole over die inspectiemaatschappijen is opgenomen in Resolutie A.739(18)²⁷⁶⁹. Beide resoluties zijn gericht aan de vlaggenstaten en benadrukken de noodzaak van uniforme inspecties²⁷⁷⁰. De vlaggenstaten zullen daarom bij de aanstelling van een inspectiebureau moeten nagaan of de organisatie over voldoende financiële-, beheers- en onderzoeksmogelijkheden beschikt waarvoor de minimum-voorwaarden zijn uitgewerkt in Bijvoegsel 1 van Resolutie A.739(18). Met de organisatie wordt een "formeel geschreven" overeenkomst afgesloten, waaruit de bevoegdheidsoverdracht van de vlaggenstaat naar de organisatie moet blijken en die eveneens aan een aantal minimumvoorwaarden moet voldoen, die zijn opgenomen in Bijvoegsel 2 van Resolutie A.739(18). De aanstelling van een onderzoeksorganisatie door de vlaggenstaat moet ook de specifieke instructies omvatten over welke daden er precies moeten worden gesteld indien een schip niet voldoet om op een veilige wijze zee te kiezen of indien er onredelijke risico's zijn voor milieuschade. De vlaggenstaat moet aan de organisatie de uitvoeringswetgeving verstrekken van de goedgekeurde verdragen en de bijkomende verplichtingen, terwijl de organisatie aan de

²⁷⁶⁶ Cf. commentaar Economisch en Sociaal Comité op het voorstel van de Commissie: PB. C. 34/14 van 2 februari 1994.

²⁷⁶⁷ BLONK, W.A.G., Recente aspecten van Europese scheepvaartpolitiek, in De Europese scheepvaart, een blik in de toekomst, Symposium, Hogeschool Zeeland, 7 oktober 1993, 6.

²⁷⁶⁸ Resolutie A.740(18) van 4 november 1993 "Interim Guidelines to Assist Flag States".

²⁷⁶⁹ Cf. Resolutie A.739(18) van 4 november 1993 "Guidelines for the Authorization of Organizations Acting on Behalf of the Administration".

²⁷⁷⁰ Punten 1 en 2, Bijlage Resolutie A.739(18) en Punt 2.3, Bijlage Resolutie A.740(18)

vlaggenstaat data moet verstrekken die de verdragsinterpretatie mogelijk maakt²⁷⁷¹. De vlaggenstaat moet verder een meer nauwgezette controle uitoefenen op de onderzoeksorganisatie, door o.m. communicatieprocedures, wederzijdse rapporteringsprocedures, bijkomende controle-inspecties door de administratie van de vlaggenstaat en een beoordeling van de kwaliteitscertificaten van de onderzoeksorganisaties door onafhankelijke bedrijfsrevisoren²⁷⁷².

7.4.4.2. De uniforme Europese controle op de inspectie- of classificatiemaatschappijen

Richtlijn 94/57/EG van de Raad²⁷⁷³ omvat de minimum-criteria voor de erkenning van classificatie- of inspectiemaatschappijen, die in navolging op de internationale verdragen de schepen onderzoeken onder de vlag van een lidstaat van de Gemeenschap en legt Resolutie A.739(18) ten uitvoer. De lidstaten mogen ten laatste vanaf 31 december 1995 slechts erkende organisaties inschakelen om de scheepsinspecties betreffende de romp, de machines, de elektrische installaties en de bedieningsapparatuur in hun plaats uit te voeren en na de inspectie de passende certificaten af te leveren. Om te kunnen worden erkend moeten de organisaties voldoen aan de algemene en bijzondere criteria uit de bijlage van de Richtlijn. De algemene criteria sluiten in beginsel kleine organisaties uit, behoudens de gevallen van een tijdelijke erkenning voor drie jaar. De organisatie moet immers een vloot van tenminste 1.000 zeeschepen van meer dan 100 BRT, met een gezamenlijk laadvermogen van minstens 5 miljoen BRT onder klasse hebben en moet minimum 100 full-time inspecteurs in dienst hebben²⁷⁷⁴. Is dit niet het geval dan kan de organisatie ten uitzonderlijke titel een voorlopige erkenning krijgen voor drie jaar, mits wordt voldaan aan alle andere voorwaarden en op uitdrukkelijk verzoek van een lidstaat. Deze aanvraag moet worden goedgekeurd door de Commissie volgens de procedure uit de richtlijn en blijft bij goedkeuring beperkt tot de verzoekende lidstaten. De drie-jarige erkenning kan onder dezelfde voorwaarden worden verlengd.

Zowel grote als kleine organisaties moeten hun ervaring in het beoordelen van het ontwerp en de bouw van koopvaardijsschepen kunnen bewijzen, dienen hun controlevoorschriften bekend te maken, deze voortdurend door middel van verbeterde onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's bij te sturen en moeten jaarlijks hun scheepsregister publiceren. Tenslotte wordt de nadruk gelegd op de onafhankelijkheid van de organisatie. Ze mag niet worden gecontroleerd door commerciële belangenpartijen bij de bouw, de uitrusting, de herstelling of de exploitatie van schepen, waaronder de scheepsbouwers of de reders, en mag voor haar omzet niet in hoge mate afhankelijk zijn van één enkele commerciële onderneming. Verder somt de bijlage een reeks bijzondere voorwaarden op, waarbij de meest concrete voorwaarde het bezit van het

²⁷⁷¹ Punten 2.3, 2.4 en 2.5, Resolutie A.739(18) en 2.3.3., 2.3.4 en 2.3.5, Resolutie A.740(18).

²⁷⁷² Punt 3, Resolutie A.739(18).

²⁷⁷³ Richtlijn 94/57/EG van de Raad van 22 november 1994 inzake de gemeenschappelijke voorschriften en normen voor met de inspectie en controle van schepen belaste organisaties en, voor de desbetreffende werkzaamheden van maritieme instanties, P.B. L. 319/20 van 12 december 1994.

²⁷⁷⁴ Er wordt verondersteld dat de 11 grootste classificatiemaatschappijen aan de voorwaarden kunnen voldoen en een kleine minderheid van de overige classificatiemaatschappijen: cf. commentaar Economisch en Sociaal Comité op het voorstel van de Commissie: P.B. C. 34/14 van 2 februari 1994.

vereiste kwaliteitslabel betreft. De organisatie moet beschikken over een intern kwaliteitssysteem dat overeenstemt met de EN 45004-normen voor inspectie-organen en de EN 29001-normen, zoals die worden geïnterpreteerd door de "International Association of Classification Societies" (IACS) en ook moeten worden bevestigd door een onafhankelijk controle-orgaan dat is erkend door de overheid van de staat waar de organisatie haar vestiging heeft (art. 4). Grote organisaties die voldoen aan de minimum-aantal en tonnage van de door hen geclasseerde schepen en de minimum-aantal full-time inspecteurs, worden erkend door de lidstaten zelf. Deze erkenning wordt aan de Commissie en de andere lidstaten ter kennis gesteld en impliceert dat de door een lidstaat erkende grote organisatie met vestiging in de Gemeenschap²⁷⁷⁵ haar diensten kan aanbieden bij alle andere lidstaten van de Gemeenschap, zonder dat daartoe een nieuwe erkenning door een derde lidstaat nodig is. De lidstaten kunnen echter voorwaarden koppelen aan de machtiging van een door een andere lidstaat erkende organisatie op basis van een wederzijds akkoord tussen de lidstaat en de organisatie.

Lidstaten kunnen op grond van objectieve criteria het aantal gemachtigde organisaties op basis van hun behoeften beperken en kunnen eisen dat de betrokken organisatie een plaatselijke vertegenwoordiging heeft met rechtspersoonlijkheid op hun grondgebied. Ze kunnen ook door de Commissie tot en met 31 december 1997 een vrijstelling krijgen om een door een andere lidstaat erkende organisatie te machtigen (art. 5 en 6(3)). De lidstaten moeten met de organisatie een schriftelijke en niet-discriminerende overeenkomst sluiten waarin het werkprogramma wordt vastgelegd. Het werkprogramma omvat de specifieke taken en functies door de organisatie uit te voeren in opdracht van de betrokken lidstaat. Het werkprogramma moet in ieder geval de minimumeisen uit bijlage II van Resolutie A.739(18) omvatten, de verplichting van een periodieke onafhankelijke controle op de uitvoering van de opdracht door de organisatie, de inspectiestrategie en de rapportering van de belangrijkste inspectieresultaten, waaronder elke wijziging of intrekking van de scheepsklasseringen (art. 6).

Alle erkende organisaties blijven onder het toezicht van een Comité, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en onder het voorzitterschap van een vertegenwoordiger van de Commissie (art 4 (4) en 7). De machtiging van een erkende organisatie kan op verzoek van een lidstaat worden geschorst wegens een ernstig gevaar voor de veiligheid of het milieu. De schorsingsprocedure moet door een lidstaat worden ingeleid bij de Commissie door een met redenen omkleed besluit, waarover ook de andere lidstaten in kennis worden gesteld. De Commissie zal, in overleg met het Comité, onderzoeken of er werkelijk een ernstig gevaar is voor de veiligheid en het milieu die de schorsing verantwoord. Als dit niet het geval is, verzoekt de Commissie de lidstaat de schorsing in te trekken (art. 10). Indien na wijzigingen aan de Richtlijn als gevolg van nieuwe internationale regelgevende initiatieven, een erkende organisatie niet meer voldoet aan de nieuwe erkenningsvoorwaarden, zal de erkennende lidstaat worden verzocht de erkenning van de organisatie in te trekken (art. 9).

De lidstaten moeten de effectieve uitoefening beoordelen van de taken aan de organisaties opgedragen, door hetzij rechtstreeks toezicht te houden op de erkende organisaties die op hun grondgebied zijn gevestigd of een andere lidstaat te verzoeken toezicht te houden indien ze in die lidstaat zijn gevestigd. De beoordeling van de prestaties van de organisaties moet gebeuren

²⁷⁷⁵ Een vestiging in de Gemeenschap impliceert dat de plaats van de zetel, de centrale administratie of de hoofdvestiging van de organisatie gelegen is in de Gemeenschap: cf. art. 2 (k), Richtlijn 94/57/EEG.

door tweejaarlijkse controles, waarna vóór 31 maart daaropvolgend een verslag over de resultaten van de controles wordt voorgelegd aan de andere lidstaten en aan de Commissie (art. 11). Ook de erkende organisaties moeten periodiek overleg plegen om de gelijkwaardigheid van hun technische normen en de toepassing ervan te verzekeren. Ze brengen aan de Commissie periodiek verslag uit over belangrijke ontwikkelingen op het vlak van de normen. Deze organisaties moeten samenwerken met de lidstaten die de havenstaatcontrole uitvoeren, met de bedoeling gerapporteerde tekortkomingen of andere afwijkingen gemakkelijker te corrigeren. Ze moeten alle nodige informatie verstrekken over de wijziging of intrekking van de classificatie van vaartuigen en mogen geen certificaten afleveren aan schepen waarvan wegens veiligheidsredenen de classificatie werd ingetrokken of gewijzigd, tenzij na raadpleging van de vlaggenstaat over de te nemen inspectiemodaliteiten (art. 15).

De controle op de werking van de classificatiemaatschappijen die in wezen een bevoegdheid van de vlaggenstaat is, wordt door de Europese Richtlijn ook toegestaan door havenstaten voorzover wordt gecontroleerd of de certificaten zijn uitgereikt door een erkende classificatiemaatschappij. De lidstaten moeten in hun hoedanigheid van havenstaat erop toezien dat schepen van landen buiten de Gemeenschap geen gunstiger behandeling krijgen dan schepen onder de vlag van een lidstaat. Scheepscertificaten die niet zijn uitgereikt door in de Gemeenschap erkende organisaties, leveren bijgevolg het bewijs voor de identificatie van schepen voor een inspectie door de autoriteiten van de havenstaat. De havenstaten moeten aan de Commissie en het secretariaat van het Memorandum on Port State Control verslag uitbrengen over de tekortkomingen aan een schip met een geldig certificaat. De havenstaten moet jaarlijks aan de Commissie en de andere lidstaten de prestaties van de organisaties rapporteren (art. 12).

7.4.5. Administratieve verplichtingen voor het schip

7.4.5.1. Het bijhouden van een oliejournaal, een ladingjournaal en een P & A Manual

Alle olietankschepen met een bruto tonnage van 150 ton en meer, en alle andere schepen met een bruto tonnage van 400 ton en meer moeten een oliejournaal bijhouden waarin de handelingen in de machinekamer worden vermeld. Het oliejournaal moet voor alle schepen gegevens bevatten over: 1/ het ballasten of schoonmaken van de oliebrandstoftanks; 2/ het lozen van vervuild ballastwater of water gebruikt om de brandstoftanks schoon te maken; 3/ het zich ontdoen van olieresiduen (bezinksels); 4/ het lozen of zich ontdoen van lenswater. Voor olietankschepen dient het oliejournaal bijkomende gegevens te verstrekken omtrent de bunkers en de lading, meer bepaald over o.a.: 1/ het laden en lossen van olielading; 2/ het overpompen van olielading tijdens de reis; 3/ het ballasten van de ladingtanks en de schone ballasttanks; 4/ het reinigen van de ladingtanks, met inbegrip van COW; 5/ het lozen van ballast (uitgezonderd SBT) en water afkomstig van de sloptanks; en 5/ het zich ontdoen van olieresiduen. Over iedere lozing die een uitzondering vormt op de toegelaten lozingsvereisten ("*force majeure*")²⁷⁷⁶, al dan niet het gevolg van een ongeval, moeten de omstandigheden en de redenen van de lozing in het oliejournaal worden vermeld²⁷⁷⁷. Het oliejournaal mag door iedere

²⁷⁷⁶ Uitzonderingen op de lozingsvoorschriften worden opgenomen in Voorschrift 12, Bijlage I, MARPOL 73/78; Cf. infra ...

²⁷⁷⁷ Zie Voorschrift 20 (1)(2)(3) en Aanhangsel III, Bijlage I, MARPOL 73/78.

verdragspartij worden opgevraagd wanneer het schip zich in de haven of aan een offshore terminal van die verdragspartij bevindt. De door de kapitein voor echt verklaarde kopijen van het oliejournaal kunnen worden gebruikt als feitelijk bewijsmateriaal bij overtredingen en een vervolging²⁷⁷⁸.

Elk schip waarop Bijlage II inzake het vervoer van schadelijke vloeistoffen in bulk van toepassing is, moet een ladingjournaal aan boord hebben in de vorm zoals omschreven in Aanhangsel IV van de Bijlage. Het ladingjournaal moet voor elke tank afzonderlijk worden ingevuld, telkens bij het innemen, lossen, overbrengen van een schadelijke vloeistof als lading, het schoonmaken en het ballasten van de ladingtanks, het lozen van ballastwater uit ladingtanks, het afgeven van restanten aan ontvangstvoorzieningen en elke lozing in zee of het verwijderen door ventilatie, volgens de voorschriften van deze Bijlage²⁷⁷⁹. Elke verdragspartij dient over inspecteurs of geautoriseerde deskundigen te beschikken die moeten toezien op de naleving van de bepalingen van Bijlage II en in het bijzonder Voorschrift 8 betreffende de diverse te nemen maatregelen met betrekking tot het ledigen en schoonmaken van de tanks, de concentratie uitstromende vloeistof die wordt afgegeven aan ontvangstinstallaties en het lozen van de achtergebleven residuen in zee. Deze handelingen verschillen naargelang de categorie waartoe de stof behoort en het zeegebied waarin deze handelingen plaatsgrijpen en moeten door de kapitein worden aangetekend in het ladingjournaal en worden bevestigd door de inspecteurs/deskundigen van de verdragspartij die de schadelijke vloeistoffen in ontvangst neemt²⁷⁸⁰.

Door Resolutie MEPC 18(22) van 5 december 1985 worden de "*Standards for Procedures and Arrangements for the discharge of noxious liquid substances*" aangenomen²⁷⁸¹. Deze resolutie voorziet in een uniforme basis voor de goedkeuring van de procedures en maatregelen waaraan schepen die schadelijke vloeistoffen in bulk vervoeren, moeten voldoen bij de operationele lozing²⁷⁸² van deze vloeistoffen. De Standaarden vullen de Voorschriften 5, 5A en 8 van Bijlage II aan, en zijn van toepassing op alle schepen die schadelijke stoffen in bulk vervoeren. Ze werden van kracht op 6 april 1987. Deze Standaarden moeten worden gevolgd bij de uitreiking van een "*Internationaal Certificaat van Voorkoming van Verontreiniging voor het Vervoer van Schadelijke Vloeistoffen in Bulk*". De lozingsvoorwaarden uit Bijlage II vereisen dat ieder schip beschikt over een "Procedures and Arrangements Manual" (P & A Manual).

²⁷⁷⁸ Voorschrift 20 (6), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁷⁷⁹ Voorschrift 9, Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁷⁸⁰ Zie Voorschrift 8, Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁷⁸¹ Tekst in: MEPC 22/21, Annex 4; X., MARPOL 73/78. Consolidated Edition, 1991, London, IMO, 1992, 311-365.

²⁷⁸² Met lozing wordt bedoeld, het lozen van residuen of residuen vermengd met water in de zee of in ontvangstinstallaties, terwijl lossen betekent dat lading wordt afgegeven aan de ontvangers van de lading in havens of terminals: zie 11., Preambule, "*Standards for procedures and arrangements for the discharge of noxious liquid substances*".

7.4.5.2. Noodplannen ingeval van een olieverontreiniging tengevolge van een voorval op het schip

Op 30 november 1990 werd, tijdens een diplomatieke conferentie onder auspiciën van de IMO, het Verdrag gesloten betreffende de voorbereiding, reactie en samenwerking bij een olieverontreiniging tengevolge van een incident (OPRC)²⁷⁸³. Het Verdrag heeft tot doel om de bestaande internationale regelgeving ter bestrijding van belangrijke ongevallen op zee of de bedreigingen van het mariene milieu door verontreiniging afkomstig van de scheepvaart te verbeteren²⁷⁸⁴ en werd van kracht op 13 mei 1995²⁷⁸⁵.

Het Verdrag erkent de noodzaak om vlug en effectief te handelen bij incidenten die een olieverontreiniging tot gevolg kunnen hebben. Daartoe moeten er per schip²⁷⁸⁶, per offshore installatie²⁷⁸⁷, in zeehavens en bij oliebehandelingsfaciliteiten (met inbegrip van olieterminals en pijpleidingen) (art.2), noodplannen worden gemaakt, in samenhang met nationale en regionale aansluitende plannen. De offshore installaties onder de jurisdictie van een verdragspartij en de autoriteiten van een verdragspartij die een haven of oliebehandelingsfaciliteit beheren, moeten beschikken over een gedetailleerd noodplan ingeval van een olieverontreiniging. Het Verdrag verplicht ook dat alle schepen van een verdragspartij noodplannen aan boord moeten hebben. Tengevolge van deze verplichting werd in het MARPOL- Verdrag onder Bijlage I een nieuw Voorschrift 26 ingevoegd dat van kracht is sedert 4 april 1993 voor nieuwe schepen²⁷⁸⁸, ruim twee jaar vooraleer het OPRC Verdrag zelf van kracht werd en onder druk van de OPA 1990 in de Verenigde Staten die ook noodplannen voor olietankschepen verplicht stelt.

Luidens Voorschrift 26 moet elk olietankschip met een bruto tonnenmaat van 150 ton en meer en elk ander schip dat geen olietankschip is met een bruto tonnenmaat van 400 ton en meer, beschikken over noodplannen aan boord ingeval van een olieverontreiniging ("*Shipboard Oil Pollution Emergency Plan (SOPEP)*"). Schepen die voor 4 april 1993 werden gebouwd,

²⁷⁸³ Tekst in 30 ILM 733 (1991).

²⁷⁸⁴ Zie IMO News 4 (1990/1); IMO News 1 (1990/2); IMO News 1 (1990/3); IMO News 1 (1990/4); Op de conferentie werden tevens tien resoluties aangenomen die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van het Verdrag. Resolutie 10 roept de IMO op om de werkzaamheden te beginnen ter uitbreiding van het toepassingsgebied van het Verdrag tot de incidenten die een verontreiniging veroorzaken door gevaarlijke en giftige stoffen. Hoewel er initieel was voorgesteld om het verdrag ook van toepassing te maken op de verontreiniging door gevaarlijke stoffen, werd deze uitbreiding van het toepassingsgebied niet weerhouden wegens verzet van de Verenigde Staten. De Verenigde Staten stelden dat deze uitbreiding meer diepgaander onderhandelingen vereisten, die een hypotheek zouden leggen op de vooropgezette einddatum waarop de conferentie het Verdrag diende te aanvaarden.

²⁷⁸⁵ IMO News, 1 (1994/3).

²⁷⁸⁶ Met uitsluiting van de oorlogsschepen, mariene bijstandschepen of de staatsschepen gedurende de periode van de niet-commerciële vaart.

²⁷⁸⁷ Het betreft offshore installaties of structuren gebruikt voor exploratie, exploitatie en productie van gas en olie (met inbegrip van het laden en lossen van olie).

²⁷⁸⁸ Resolutie MEPC. 47(31) van 4 juli 1991 "Amendments to the Annex of the Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 (New Regulation 26 and Other Amendments to Annex I of MARPOL 73/78)".

kregen tot 4 april 1995 de tijd om over dergelijke noodplannen te beschikken. Deze noodplannen moeten voldoen aan de toepasselijke IMO- richtlijnen en moeten op zijn minst volgende aangelegenheden omvatten: 1/ de door de kapitein of een andere bevoegde officier te volgen procedure bij de rapportering van een voorval waarop een olieverontreiniging volgt, gebaseerd op de door de IMO terzake uitgevaardigde richtlijnen²⁷⁸⁹; 2/ een lijst van autoriteiten en personen die moeten worden gecontacteerd bij een voorval waarop een olieverontreiniging volgt; 3/ een gedetailleerde beschrijving van de door de bemanning onmiddellijk te ondernemen acties waardoor de olielozing kan worden beperkt en gecontroleerd; 4/ de te volgen procedure en de contacten op het schip, noodzakelijk voor de coördinatie tussen het schip en lokale autoriteiten bij de bestrijding van de verontreiniging²⁷⁹⁰. Het noodplan aan boord van een schip kan door een andere verdragspartij worden gecontroleerd terwijl het schip zich in de haven of aan een offshore terminal bevindt, onder de jurisdictie van die verdragspartij. De te volgen procedure stemt overeen met de bestaande internationale akkoorden ter zake, meer bepaald de artikelen 5 en 7 van MARPOL 73/78 of de nationale wetgeving van de controlerende verdragspartij²⁷⁹¹.

In de praktijk stelden classificatiemaatschappijen medio 1995 vast dat meer dan 30% van de schepen nog geen goedgekeurd noodplan aan boord hadden. De IACS-leden besloten om het IOPP certificaat bij deze schepen in te trekken en te vervangen door een "voorwaardelijk" IOPP certificaat voor een periode van twee maanden in afwachting dat de scheepseigenaar een SOPEP ter goedkeuring voorlegt, tenzij de administratie van de vlaggenstaat andere instructies oplegt²⁷⁹². Deze houding is geïnspireerd op het standpunt van het Noorse Maritieme Directoraat. Het Directoraat wilde vermijden dat deze schepen in eerste instantie het voorwerp zouden worden van vasthoudingen in de havens²⁷⁹³. Dit standpunt belet geen enkele havenstaat-verdragspartij om deze schepen in zijn haven vast te houden of een administratie van een andere vlaggenstaat andere instructies te verstrekken aan zijn classificatiemaatschappij.

7.4.5.3. De ISM Code en het certificaat van veilig beheer ("*Safety Management Certificate*")

7.4.5.3.1. De "*International Code for the Safe Management and Operation of Ships*" (ISM Code): naar een bedrijfsinterne veiligheids- en milieuzorg op het schip

Een goed beheer van de schepen met het oog op de veiligheid en de voorkoming van

²⁷⁸⁹ Met name Resolutie A. 648(16) houdende "General Principles for Ship Reporting Systems and Ship Reporting Requirements, including Guidelines for Reporting Incidents Involving Dangerous Goods, Harmful Substances and/or Marine Pollutants".

²⁷⁹⁰ Voorschrift 26 (2), Bijlage I, MARPOL 73/78.

²⁷⁹¹ Artikel 3 (b) en Resolutie I, OPRC Verdrag.

²⁷⁹² MEPC 37/12/15 (20 July 1995).

²⁷⁹³ Cf. MEPC 37/INF.12 (16 June 1995).

verontreiniging maakte reeds het voorwerp uit van verschillende resoluties²⁷⁹⁴ om uiteindelijk aanleiding te geven tot de Internationale Beheerscode (ISM Code of "*International Safety Management Code*")²⁷⁹⁵ die verplicht wordt onder het SOLAS-Verdrag²⁷⁹⁶. De Code wordt van kracht op 1 juni 1998. Verdragspartijen worden uiteraard niet belet om de Code reeds toe te passen op de schepen onder hun vlag en worden ertoe aangemoedigd. De Algemene Vergadering "*STRONGLY URGES Governments to implement the ISM Code on a national basis, ..., as soon as possible but no later than 1 June 1998, pending development of the mandatory application of the Code*"²⁷⁹⁷. In de praktijk kan de Code slechts op een uniforme wijze worden toegepast na de aanvaarding van de richtlijnen ter certificering, verificatie en controle van de Code (§ 13 Code). Deze richtlijnen werden in november 1995 door de Algemene Vergadering van de IMO aanvaard, waarbij ook de te verstrekken documenten worden gestandaardiseerd. Op 8 december 1995 stelde de Europese Raad de ISM Code, met ingang van 1 juli 1996, vervroegd verplicht voor RO/RO passagiersschepen die de Europese

²⁷⁹⁴ De Code kent een lange voorgeschiedenis, waarbij de basisdoelstellingen van een goed beheer en het voorkomen van verontreiniging reeds het voorwerp uitmaakten van twee Resoluties die in 1979 door de Algemene Vergadering werden aanvaard. De Resolutie A.441 (XI) "Control by the Flag State over the Owner of a Ship" en Resolutie A.443 (XI) "Decisions of the Shipmaster with Regard to Maritime Safety and Marine Environment Protection". Resolutie A.441 (XI) betrof de controle van de vlaggestaat over het schip, waarbij de eigenaar van het schip aan de vlaggestaat recente informatie moet verstrekken over wie in zijn plaats de verantwoordelijkheden draagt die noodzakelijk kunnen zijn ten aanzien van de maritieme veiligheid en de bescherming van het mariene milieu. Resolutie A.443 (XI) stelde dat de maritieme veiligheid en de bescherming van het mariene milieu de kapitein zijn eerste bezorgdheid moet zijn en dat zijn besluiten niet overmatig mogen worden beïnvloed door de scheepseigenaar, de bevrachters en andere betrokkenen. Deze resoluties misten niet enkel rechtskracht, maar ook de tenuitvoerlegging was oncontroleerbaar. Groot-Brittannië was daarom voorstander om een nieuw hoofdstuk betreffende de aansprakelijkheid van de beheerders van schepen aan het SOLAS Verdrag toe te voegen. Andere IMO-leden vonden dit nogal overhaast en als compromis werd in 1989 Resolutie A.647(16) "Guidelines on Management for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention" aanvaard, die in tegenstelling tot een verdragsamendement slechts een aanbeveling was. Deze resolutie had tot doel om diegenen verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van schepen, een basis aan te bieden voor de tenuitvoerlegging van veiligheidsmaatregelen en maatregelen ter voorkoming van verontreiniging. Het kernpunt is dat de scheepvaartmaatschappij verantwoordelijk is voor alles wat er gebeurt met het schip en zijn bemanning. Tengevolge van een reeks ongevallen in 1991 stelden de Scandinavische landen in het MSC voor om in navolging op het Brits voorstel van 1989 een nieuw hoofdstuk aan SOLAS toe te voegen met verplichtende maatregelen voor een veilig beheer en om de stijgende werklast voor het steeds kleiner wordende aantal bemanningsleden aan boord van schepen te beperken. Er werd nu wel een overeenstemming bereikt in het MSC en deze stelde een ontwerp tekst op voor een nieuw hoofdstuk in het SOLAS Verdrag, alsook een ontwerp voor een "International Code for the Safe Management and Operation of Ships" die het nieuwe hoofdstuk moet aanvullen. Resolutie A.647(16) werd in november 1991 door de Algemene Vergadering vervangen door Resolutie A.680(17) "IMO Guidelines on Management for the Safe Operations of Ships and for Pollution Prevention", die echter in de vorm van een aanbeveling behouden bleef. Een volgende fase bestond erin om deze richtlijn om te zetten in een Code. In 1993 werd de Code over het internationaal veilig beheer van schepen (ISM Code) door de Algemene Vergadering in een nieuwe resolutie A.741(18) aangenomen. De Code heeft dezelfde doelstelling als de voornoemde richtlijn.

²⁷⁹⁵ Resolutie A.741(18) van 5 november 1993 "The International Safety Management Code (ISM Code)".

²⁷⁹⁶ Voorschrift 3, Hoofdstuk IX, SOLAS 1974: "1. *The Company and the ship shall comply with the requirements of the International Safety Code*"

²⁷⁹⁷ Dit is een typische IMO-uitdrukking, die erop neerkomt dat de Code niet verplicht moet worden toegepast door de vlaggestaten, tenzij nadat het amendement aan het SOLAS-Verdrag, meer bepaald het nieuwe Hoofdstuk IX waardoor de Code uitdrukkelijk verplicht wordt, van kracht wordt.

havens aanlopen²⁷⁹⁸.

7.4.5.3.2. Doelstelling, documenten en certificaten

Vlaggenstaten moeten er op toezien dat de beheerders van schepen de Code toepassen vanaf 1 juni 1998 op tankers (olie, gas en chemicaliën), bulkcarriers en passagiersschepen; en vanaf 1 juni 2002 op andere goederenschepen van 500 BT en meer. Vlaggenstaten krijgen bijgevolg vijf jaar de tijd om de Code op hun tankers ten uitvoer te leggen en negen jaar om de Code toe te passen op containerschepen met mogelijke gevaarlijke ladingen aan boord. De Code is vooral gericht naar de beheerders van de schepen toe en de uitwerking van een "*safety-management system*" (SMS) of veiligheids- en milieubeschermingsplannen, waaruit de kapitein het hoogste gezag en zijn verantwoordelijkheid moet putten terwijl ook de verantwoordelijke personen op het land moeten worden aangeduid.

De Code bevat algemene voorwaarden voor het veilig uitbaten van alle schepen²⁷⁹⁹ en heeft tot doel om de veiligheid te verzekeren, het verlies van levens te voorkomen, schade aan het mariene milieu en eigendommen te vermijden. De Code voorziet een aantal objectieven voor een veilig beheer van schepen, met name: 1/ veilige praktijken bij de werking van de schepen en een veilige werkomgeving op het schip, waaronder een goed onderhoud van de schepen, regelmatige inspecties en de correcte opvolging van de vastgestelde gebreken; 2/ het uitwerken van veiligheidswaarborgen ten aanzien van identificeerbare risico's; 3/ een verbetering in de opleiding van het personeel vooral ten aanzien van een veilig beheer van het schip en ten aanzien van noodsituaties. Daartoe moet de scheepseigenaar of iedere andere persoon die verantwoordelijk is voor de werking van het schip (beheerder, "bareboat charterer")²⁸⁰⁰, in de Code "bedrijf" genoemd, een systeem voor veiligheidsbeheer uitwerken ("*safety management system*" of SMS) dat rekening moet houden met "**alle verplichte regels, codes, richtlijnen en normen door de IMO aanbevolen**". Het veiligheidsbeheerssysteem (SMS) moet aan de volgende vereisten voldoen: 1. een veiligheids- en leefmilieubeschermingsplan; 2. instructies en procedures om de veilige werking van het schip en de bescherming van het leefmilieu te verzekeren in navolging op het internationaal recht en de wetgeving van de vlaggenstaat; 3. de bevoegdheidsniveaus en de communicatielijnen uitwerken tussen het personeel op het schip en het personeel op de wal; 4. procedures om ongevallen te melden en de niet-navolging van de Code; 5. procedures om noodsituaties voor te bereiden en te beantwoorden; en 6. tenslotte interne audit procedures en evaluaties van het beheer.

SMS moet bijgevolg aan een aantal functionele voorwaarden voldoen, waartoe o.m. voldoen-

²⁷⁹⁸ Verordening Nr. 3051/95/EG van de Raad van 8 december 1995 betreffende een veiligheidsbeleid voor ro-ro-passagiersschepen, PB. L. 320/14 van 30 december 1995. Rederijen naar Grieks recht met hoofdzetel in Griekenland die met in Griekenland geregistreerde RO/RO veerboten onder Griekse vlag uitsluitend tussen havens in Griekenland geregelde diensten onderhouden, moeten de Code maar toepassen na 31 december 1997 (art. 11). De Europese Verordening verstrekt in de bijlage een vertaling van Resolutie A.741(18).

²⁷⁹⁹ Cf. punt 1.3: "*The requirements of this Code may be applied to all ships*" en punt 5, Preambule: "*The Code is expressed in broad terms so that it can have a widespread application*", Bijlage Resolutie A.741(18) of ISM Code.

²⁸⁰⁰ In de Europese Verordening wordt het "bedrijf" gelijkgeschakeld met de "rederij" (artt. 2, 3, ...).

de financiële middelen en bekwaam personeel ter beschikking moet worden gesteld. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan het onderhoud van het schip en de uitrusting aan boord, een goede communicatie tussen de uitbaters van het schip en de bemanningsleden, zowel tussen schip en wal als op het schip zelf, en een duidelijke afbakening van de taakverdelingen op het schip. Scheepvaartbedrijven moeten een persoon aanduiden aan de wal, behorende tot of met onmiddellijke toegang tot de top van het bedrijf, die verantwoordelijk is voor het opvolgen van de veiligheidsmaatregelen en alle aspecten die verband houden met de voorkoming van verontreiniging aan boord van de schepen. Volgens de Code moet het beheerssysteem aan de kapitein de bevoegdheid verstrekken om beslissingen te nemen en uiteindelijk het laatste woord te hebben. Dit is niet onbelangrijk omdat doorgaans de kapitein aan de eigenaar of de bareboat charterer instructies moet vragen over welke beslissing hij moet nemen bij ernstige noodgevallen. Het kan niet alleen zeer lang duren vooraleer de persoon aan de wal met de ultieme beslissingsbevoegdheid wordt bereikt, maar er is ook reeds duidelijk gebleken dat aan de wal de risico's anders worden ingeschat en aanleiding kunnen geven tot verkeerde bevelen, met soms grotere schade aan het schip of aan het milieu tot gevolg²⁸⁰¹. De Code hecht dan ook bijzonder veel belang aan vooropgestelde plannen en instructies bij noodsituaties. De procedures door de Code vooropgesteld worden samengevat in een handleiding voor veilig beheer ("*Safety Management Manual*"), waarvan altijd een dubbel aan boord van het schip moet blijven.

Een bedrijf dat de Code naleeft, krijgt daartoe een document ("*Document of Compliance*" of DOC)²⁸⁰² en het schip krijgt een certificaat ("*Safety Management Certificate*" of SMC). Zowel een kopie van het Document als het Certificaat zelf moeten aan boord van het schip worden gehouden (§ 13 Code). Periodieke onderzoeken moeten nagaan of het veiligheidsbeheerssysteem (SMS) nog degelijk werkt en worden genoteerd op het DOC en SMC. De vlaggenstaat²⁸⁰³ of een door de vlaggenstaat erkende classificatiemaatschappij moet toezien dat de Code wordt nageleefd²⁸⁰⁴. De naleving van de Code kan door havenstaten worden gecontroleerd op de aanwezigheid van het Certificaat van Veilig Beheer ("*Safety Management Certificate*")²⁸⁰⁵ en het conformiteitsdocument ("*DOC*") aan boord van het schip, in navolging

²⁸⁰¹ Dit is bijvoorbeeld een veel voorkomend probleem bij het onderhandelen over een hulp- en bergingscontract en de beslissing op welk ogenblik men de hulp van een berger effectief zal invoeren.

²⁸⁰² Paragraaf 13.2. "*A document of compliance should be issued for every Company complying with the requirements of the ISM Code by the Administration, by an organization recognized by the Administration or by the Government of the Country acting on behalf of the Administration in which the Company has chosen to conduct its business. This document should be accepted as evidence that the Company is capable of complying with the requirements of the Code*".

²⁸⁰³ Paragraaf 1.1.3. Code: "Administration means the Government of the State whose flag the ship is entitled to fly".

²⁸⁰⁴ Paragraaf 13.5 Code: "The Administration or an organization recognized by the Administration should periodically verify the proper functioning of the ship's SMS as approved".

²⁸⁰⁵ De Europese Verordening vertaalt dit verkeerdelijk als een "veiligheidscertificaat". Een veiligheidscertificaat levert het bewijs dat het schip is gebouwd en uitgerust volgens de SOLAS- en MARPOL- verdragsbepalingen. Een Certificaat van Veilig Beheer moet het bewijs leveren dat het schip wordt uitgebaat volgens de ISM Code en heeft op zich niets met de veiligheid van het schip, in de strikte betekenis, te maken. Een schip zonder Certificaat van Veilig Beheer is niet noodzakelijk een onveilig schip.

op de SOLAS- verdragsverplichtingen. Ook Verordening Nr. 3051/95 van de Raad stelt de controle door havenstaten op de aanwezigheid van het SMC en DOC aan boord van het schip in het vooruitzicht (art. 1).

De Code is vergelijkbaar met de kenmerken van een integraal systeem van bedrijfsinterne milieuzorg, zoals die in enkele Europese landen (Nederland en Duitsland) reeds wordt toegepast ten aanzien van bedrijven. Bedrijfsinterne milieuzorg heeft als belangrijkste componenten²⁸⁰⁶: 1. de aanstelling van een milieucoördinator (in de Code is dit een veiligheids- en milieucoördinator); 2. de milieu-audit (in de Code is dit een verplichte milieu- en veiligheidsaudit, bij de naleving van de Code krijgt het bedrijf een DOC en een het schip een SMC); 3. meet- en registratieverplichtingen (zijn reeds van toepassing onder MARPOL 73/78); 4. een milieujaarverslag (een milieujaarverslag valt niet als dusdanig onder de Code, hoewel schepen van oudsher een logboek invullen en door MARPOL 73/78 verplicht zijn o.m. oliejournalen, ladingjournalen, ... bij te houden); 5. een bedrijfsbeleid om ongevallen te voorkomen (de Code vereist dat procedures worden uitgewerkt om noodsituaties te beantwoorden; MARPOL-schepen moeten noodplannen aan boord hebben om olieverontreiniging te voorkomen (SOPEP)); 6. een melding- en waarschuwingsplicht by accidentele emissies (de meldingsplicht voor schepen bij accidenten, maar ook incidenten bestaat reeds onder het MARPOL-Verdrag).

7.4.5.4. Een boekhouding over de verwijdering van huishoudelijk afval aan boord van schepen en afvalverwijderingsplannen

Een nieuw initiatief maakt het voorwerp uit van amendingsvoorstellen op Bijlage V van MARPOL 73/78, en stelt een verplichte afvalboekhouding over de verwerking van het huishoudelijk afval aan boord van schepen in het vooruitzicht, alsook een afvalbeheersplan²⁸⁰⁷. Het is de bedoeling dat elk schip van 400 BT en meer of elk schip dat gerechtigd is om 15 of meer personen te vervoeren en gerechtigd is om reizen te ondernemen naar havens en offshore terminals onder de jurisdictie van andere verdragspartijen een verslag bijhoudt over de afvalverwerking ("*Garbage Record*"). Het verslag kan ofwel deel uitmaken van het logboek van het schip, maar kan ook een afzonderlijk verslag zijn in de vorm van een "*Garbage Record*" of "*Garbage Record Book*" zoals het door Bijlage V verder zal worden gespecificeerd en waarvan de vorm wordt gestandaardiseerd²⁸⁰⁸. Het gestandaardiseerde verslag zal

²⁸⁰⁶ Zie over bedrijfsinterne milieuzorg: LAVRYSEN, L. (rapporteur), in Voorontwerp Decreet Milieubeleid, Commissie Bocken, 637-683 (1995).

²⁸⁰⁷ Zie Voorschrift 9, nieuwe Bijlage V, MARPOL 73/78, zoals voorgesteld door een IMO-werkgroep: MEPC 37/11/Rev.1 (30 March 1995), Annex, 1-2; MEPC 37/11/2 (16 June 1995), Annex 2, 7.

²⁸⁰⁸ Japan en de Verenigde Staten merken terecht op dat door het schip de keuze te laten tussen twee vormen van verslag, nl. een "*Garbage Record*" of een "*Garbage Record Book*" verwarring ontstaat en men zich beter beperkt tot één gestandaardiseerde vorm van verslaggeving: MEPC 37/11/2 (16 June 1995), 2, § 6a; MEPC 37/11/3 (16 June 1995), 2-3, § 4; Een "*Garbage Record*" komt erop neer dat het schip telkens vermeldt wanneer, wat en op welke wijze het zich van huishoudelijk afval heeft ontdaan, meer bepaald door het verbranden ervan aan boord (datum en tijdstip, locatie van het schip bij de verbranding en de verbrande hoeveelheid in volume), het lozen in zee (datum en tijdstip van de lozing, lozingslocatie, soort afval en het volume) en het afgeven van het afval aan ontvanginstallaties op het vasteland (datum en tijdstip, welke haven en het volume afgegeven afval). In een "*Garbage Record Book*" wordt per huishoudelijke afvalstoffencategorie (plastic - vodden en linnen - papier/glas/flessen/metaal - en

erop neerkomen dat elke verwerkingsvorm (verbranding, lozing of afgifte aan een havenontvangstinstallatie of een ander schip) in het verslag moet worden gespecificeerd met datum, tijdstip, locatie en hoeveelheid afval en na de bewerking moet worden ondertekend door een officier aan boord van het schip. De kapitein moet eveneens elk volledig ingevuld blad ondertekenen. Het amendement moet de controle van havenstaten via het afvalverslag toelaten om na te gaan of het schip een lozingsovertreding op Bijlage V heeft begaan²⁸⁰⁹. Het verslag, alsook ieder ontvangstbewijs voor de afgifte van huishoudelijk afval aan een havenontvangstinstallatie of een ander schip, moet gedurende twee jaar aan boord van het schip worden bewaard²⁸¹⁰.

7.5. De lozingsvoorwaarden voor schepen: de verbodsbepalingen en de specifieke uitzonderingen op het lozingsverbod

7.5.1. De bijzondere gebieden ("special areas") onder het MARPOL- Verdrag

Onder Bijlage I, II en V van het MARPOL- Verdrag kunnen de verdragspartijen in overleg met de IMO "bijzondere gebieden" voorstellen, waarin strengere lozingsbepalingen van toepassing zijn dan in de andere zeegebieden. Sommige zeeën zoals de Baltische Zee en de Zwarte Zee onder Bijlage I, II en V; de Middellandse Zee, de Perzische/Arabische Golf en de Rode Zee onder Bijlage I en V waren reeds in de oorspronkelijke verdragstekst erkend als "bijzondere gebieden"²⁸¹¹. Andere gebieden, zoals de Golf van Aden onder Bijlage I²⁸¹², de Noordzee²⁸¹³ en de Caraïbische regio, waaronder inbegrepen de Golf van Mexico en de

tenslotte voedselafval) opgetekend op welke wijze het afval is verwerkt (niet verwerkt, verbrand, vermalen, samengeperst of een ander methode) en verwijderd (afgeven aan een ontvangstinstallatie of in zee geloosd). Verder moet in het boek worden opgetekend over welke volumes het gaat en welke verwerkingsprocedure is toegepast, welke hoeveelheden in zee werden geloosd en/of aan een ontvangstinstallatie afgegeven en de locatie van de lozing en/of de haven van afgifte. Tenslotte moet in het Boek ook het volume van het afval worden vermeld bij het begin en einde van een reis en per week afzonderlijk.

²⁸⁰⁹ Een ander belangrijk aspect van het amendement bestaat erin dat het schip een afvalbeheersplan moet opstellen voor de bemanningsleden met de te volgen procedures bij de afvalbehandeling (verzameling, opslag, verwerking en verwijdering), de beschikbare uitrusting en de identificatie van de verantwoordelijke aan boord van het schip voor de afvalbehandeling. Dit beheersplan zal moeten overeenstemmen met nog door de IMO uit te werken nadere richtlijnen.

²⁸¹⁰ Zie MEPC 37/11/Rev.1.

²⁸¹¹ Zie uitgebreid bij: TIMAGENIS, G.J., o.c., 350-360.

²⁸¹² Resolutie MEPC 29(25) van 1 december 1987. Tekst herdrukt in: 3 International Organizations and the Law of the Sea 421-423 (1987). De golf van Aden is een bijzonder gebied onder Bijlage I sedert 1 april 1989.

²⁸¹³ Zie: MEPC 26/6 van 2 juni 1988: "Consideration of the North Sea as a Special Area under Annex V", submitted by the UK on behalf of the North Sea States"; MEPC 28/2 van 13 juni 1989: "Proposal for draft resolution concerning the designation of the North Sea as a Special Area under Annex V". De Noordzee werd door het MEPC goedgekeurd als een bijzonder gebied onder Bijlage V met ingang van 18 februari 1991: MEPC 28/4, zitting van 17 oktober 1989. Zie: Resolutie MEPC 36 (28), Bijlage II: "Adoption of Amendments to the Annex V of the Protocol of 1978 relating to the International Conventions for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 (Amendments to Annex V of MARPOL 73/78)" en Bijlage: "Regulation 5 Designation of the North Sea as a Special Area"; Resolutie 37 (28), Bijlage III: "Establishment of the date of application of the provisions of Regulation 5 of

Caraïbische Zee²⁸¹⁴ onder Bijlage V; Antarctica onder Bijlage I en V²⁸¹⁵, alsook Bijlage II²⁸¹⁶, worden later erkend als "bijzondere gebieden" en achteraf aan het Verdrag toegevoegd.

Tijdens de vierde Noordzeeconferentie in 1995, zijn de Ministers van Leefmilieu overeengekomen om binnen de IMO de Noordzee voor te dragen als een bijzonder gebied onder Bijlage I van het MARPOL-Verdrag. De bijzondere gebiedsstatus onder Bijlage II van MARPOL-Verdrag wordt doorgeschoven naar de toekomst en afhankelijk gesteld van de resultaten van de herzieningen aan Bijlage II²⁸¹⁷.

7.5.2. Verontreiniging door olielozingen

Bijlage I van MARPOL 73/78 bevat uitgebreide verplichtingen ter beperking en voorkoming van verontreiniging door olielozingen en het ter beschikking stellen van ontvangstinstallaties voor de opvang van olie in de havens.

Bij de lozing van olie en oliehoudende mengsels in het mariene milieu moet een onderscheid worden gemaakt tussen de lozingen in de bijzondere gebieden en de lozingen buiten deze gebieden. Een bijzonder gebied is een zeegebied waarbinnen, om algemeen aanvaarde technische redenen met betrekking tot de oceanografische en ecologische toestand en het speciale karakter van het scheepvaartverkeer binnen dat gebied, het volgen van bijzondere verplichte methoden ter voorkoming van verontreiniging van de zee **door olie** wordt vereist²⁸¹⁸. Onder de bijzondere gebieden in Bijlage I werden de Middellandse Zee, de Baltische

Annex V of the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978 relating thereto on the discharge of garbage in the North Sea". Tekst herdrukt in: 5 International Organizations and the Law of the Sea 279-282 (1989); FREESTONE, D., IJLSTRA, T. (Eds.), The North Sea: Basic Legal Documents on Regional Environmental Cooperation, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 314; zie ook IMO News 20 (1991/3).

²⁸¹⁴ Goedgekeurd door MEPC tijdens de 31ste zitting en voorzien om in werking te treden op 4 april 1993: Resolutie MEPC 48(31) van 4 juli 1991; IMO News 18 (1991/3). Oorspronkelijk werd de Mexicaanse Golf voorgesteld om als bijzonder gebied onder Bijlage V van het Verdrag te worden opgenomen: MEPC 29/INF.17: "Designation of the Gulf of Mexico as a Special Area under MARPOL V"; MEPC 30/4/3, 17 september 1990: "Proposal for the establishment of a special area under Annex V of MARPOL 73/78 submitted by the United States. Amendment proposal of regulation 5, par.(1) of MARPOL 73/78 to include the Gulf of Mexico as a special area". Uiteindelijk werd de Mexicaanse Golf opgenomen in de Caraïbische regio.

²⁸¹⁵ Resolutie MEPC 42(30) van 16 november 1990 van kracht op 17 maart 1992; zie MEPC 30th Session, 12-16 November 1990; IMO News 16 (1991/1).

²⁸¹⁶ Resolutie MEPC 57(33) van oktober 1992.

²⁸¹⁷ Punt 43, Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring, Esbjerg, 7-8 juni 1995: "i) *The Ministers RECOGNISE the importance in dealing with oily discharges and therefore agree to take concerted action within IMO to designate the North Sea (i.e. The North Sea, the Skagerrak and the English Channel) as a Special Area for the purpose of MARPOL 73/78 Annex I... ii) Nothing that further improvement of the environmental condition of the North Sea is necessary, it IS AGREED to take concerted action within IMO: ... b) to designate the North Sea as a Special Area for the purpose of Annex II of MARPOL 73/78, if by the year 2000, the results of the said revision are deemed insufficient*".

²⁸¹⁸ Voorschrift 1 (10), Bijlage I.

Zee, de Zwarte Zee, de Rode Zee, de Perzische/Arabische Golf, de Golf van Aden en Antarctica opgenomen. Enkel de Golf van Aden, de Zwarte Zee, de Baltische Zee, de Middellandse Zee en Antarctica zijn effectief een bijzonder gebied onder Bijlage I. In concreto gelden in bijzondere gebieden strengere lozingsnormen dan buiten deze gebieden en moeten in de havens gelegen aan een bijzonder gebied de installaties voor de opvang van olie in voldoende mate ter beschikking staan van de scheepvaart, zodat de schepen ook in de praktijk de olie die niet in zee mag worden geloosd, kwijt kunnen.

Het MARPOL- Verdrag maakt in Voorschrift 10 (7) een onderscheid tussen de oorspronkelijk in het Verdrag opgenomen gebieden van de Middellandse Zee, de Baltische Zee en de Zwarte Zee enerzijds en de gebieden van de Rode Zee en de Perzische/Arabische Golf anderzijds. Voor de eerste categorie bijzondere gebieden bepalen de **regeringen van de verdragspartijen** waarvan de kustlijn grenst aan een bijzonder gebied, de datum waarop de verdragsverplichtingen omtrent de bijzondere gebieden zullen van kracht worden, ermee rekening houdende dat alle vereiste ontvangstinrichtingen op die datum beschikbaar moeten zijn²⁸¹⁹. Voor de tweede categorie bijzondere gebieden bepaalt de **IMO (MEPC)** de datum waarop de verdragsbepalingen omtrent de bijzondere gebieden zullen van kracht worden, nadat de betrokken kuststaten de IMO hebben medegedeeld dat alle vereiste ontvangstinrichtingen beschikbaar zijn²⁸²⁰. Vooral de olie-exporterende landen uit de Perzische Golf hebben het MARPOL- Verdrag niet geratificeerd²⁸²¹. De tankers in deze gebieden zijn de zeer grote olietankschepen die in ballast aankomen om een nieuwe olielading in te slaan en doorgaans gedurende de ballastreis nog hun tanks hebben schoongemaakt, waardoor de olie-ontvangstfaciliteiten over een veel grotere capaciteit moeten beschikken dan elders in de wereld²⁸²². Het is echter niet duidelijk waarom de Golfstaten het MARPOL- Verdrag niet ratificeren en zo verhinderen dat het Golfgebied een bijzonder gebied wordt. Vermoedelijk spelen de oorlogen (Irak-Iran, Irak-Koeweit) en de huidige gespannen verhoudingen tussen de Golfstaten de belangrijkste rol. Voor nieuwe bijzondere gebieden, die oorspronkelijk niet het voorwerp uitmaken van vermelding in het MARPOL- Verdrag zoals de Noordzee, geldt een bijzondere aanvaardingsprocedure.

Voor Antarctica heeft het MEPC de datum vastgelegd op 17 maart 1992. Vanaf die datum moeten de verdragspartijen verzekeren dat de schepen die hun vlag voeren en naar Antarctica

²⁸¹⁹ Voorschrift 10 (7)(a)(iii), Bijlage I; Deze datum wordt door het MEPC meegedeeld aan de andere verdragspartijen: zie MEPC. 6(XIV) Application of the provisions of Annex I of the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto on the discharge of oil in the Baltic Sea area.

²⁸²⁰ Voorschrift 10 (7)(b)(iii), Bijlage I; De IMO stelt alle verdragspartijen tenminste 12 maanden op voorhand in kennis van deze vastgestelde datum.

²⁸²¹ Voor wat de Rode Zee betreft, heeft enkel Egypte het MARPOL- Verdrag geratificeerd. De overige kuststaten (Soedan, Ethiopië, Yemen en Saoedie-Arabië) hebben het Verdrag nog niet geratificeerd. Voor de Perzische/Arabische Golf is er zelfs geen enkele kuststaat (Iran, Irak, Koeweit, Saoedie-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten) verdragspartij bij het MARPOL- Verdrag. Voor de Golf van Aden zijn enkel Djibouti en Oman verdragspartij bij MARPOL 73/78 en Yemen en Somalië niet.

²⁸²² Cf. KHALIMONOV, O., *o.c.* 124 (1993); Een olietankschip moet meestal een derde van zijn draagvermogen ballasten, hetgeen voor een olietanker van 300.000 DWT de afgifte van 100.000 ton ballastwater kan betekenen.

varen, uitgerust zijn met een voldoende opslagcapaciteit om oliehoudende mengsels aan boord te houden. De Verdragspartijen in wiens havens schepen naar en van Antarctica aanleggen, moeten ervoor zorgen dat voldoende ontvangstinstallaties beschikbaar zijn om oliehoudende mengsels afkomstig van die schepen op te nemen²⁸²³. In Antarctica is er een absoluut lozingsverbod voor de lozing van olie en oliehoudende mengsels voor alle schepen²⁸²⁴.

7.5.2.1. Olielozingen in bijzondere gebieden

Voor olietankschepen is er een absoluut lozingsverbod voor olie en oliehoudende mengsels afkomstig van de ladingtanks, de ladingpompkamers en lenswater afkomstig van de machinekamer en gemengd met de olieladingresidu²⁸²⁵. Het lozingsverbod is niet van toepassing op de lozing van schone of gescheiden ballast door olietankschepen²⁸²⁶.

Er is een lozingsverbod voor olie en oliehoudende mengsels van olietankschepen en andere schepen van meer dan 400 BT, tenzij aan alle volgende voorwaarden wordt voldaan: 1/ het lenswater is niet afkomstig uit de vulling van de ladingpompkamers en het lenswater is niet vermengd met olierestanten van de lading bij olietankschepen; 3/ het schip vervolgt zijn vaarroute; 4/ het oliegehalte van de geloosde vloeistof zonder verdunning, is niet meer dan 15 delen per miljoen (15 ppm.); 5/ het schip heeft een oliefiltersysteem in bedrijf conform Voorschrift 16; 6/ het filtersysteem is uitgerust met een stopmechanisme waardoor wordt verzekerd dat de lozing automatisch wordt gestopt wanneer het oliegehalte van de geloosde vloeistof meer is dan 15 delen per miljoen²⁸²⁷.

Er is een lozingsverbod in de bijzondere gebieden voor schepen van minder dan 400 BRT (die geen olietankschepen zijn), tenzij de geloosde onverdunde vloeistof voldoet aan het 15 ppm. criterium²⁸²⁸. Lozingen in zee mogen geen chemicaliën bevatten, en evenmin andere stoffen in hoeveelheden of concentraties die schadelijk zijn voor het mariene milieu, noch chemicaliën of andere stoffen die worden aangewend met het doel om de lozingsvoorwaarden te ontduiken²⁸²⁹.

7.5.2.2. Olielozingen in de overige zeegebieden, waaronder de Noordzee

Lozingen van olie of oliehoudende mengsels die plaatsgrijpen buiten de bijzondere gebieden zijn in beginsel verboden, tenzij wordt voldaan aan alle voorwaarden waardoor de lozing

²⁸²³ Voorschrift 10 (8), Bijlage I.

²⁸²⁴ Voorschrift 10 (2)(a), Bijlage I.

²⁸²⁵ Voorschrift 10 (2)(a) en 10 (3)(b)(i)(ii), Bijlage I.

²⁸²⁶ Voorschrift 10 (3)(a), Bijlage I, geamendeerd door Resolutie MEPC. 14(20).

²⁸²⁷ Voorschrift 10 (3)(b), Bijlage I, geamendeerd door Resolutie MEPC. 14(20) en Resolutie MEPC. 51(32).

²⁸²⁸ Voorschrift 10 (2)(b), Bijlage I, zoals geamendeerd door resolutie MEPC. 51(32) van 6 maart 1992 en van kracht op 6 juli 1993.

²⁸²⁹ Voorschrift 10 (4)(a), Bijlage I, geamendeerd door Resolutie MEPC.14(20).

wordt toegelaten.

a/ **Olietankschepen** mogen oliehoudend ballast- en tankwaswater lozen indien: 1/ het tankschip zich verder dan 50 zeemijlen van het dichtstbijzijnde land bevindt; 2/ het tankschip zijn vaarroute vervolgt; 3/ de hoeveelheid geloosde olie op elk moment van het lozen niet meer dan 30 liter²⁸³⁰ per zeemijl bedraagt; 4/ de totale hoeveelheid in zee geloosde olie niet meer dan 1/15.000ste bedraagt van de totale hoeveelheid lading waarvan het restant deel uitmaakte en voor nieuwe tankschepen niet meer dan 1/30.000ste bedraagt van de totale hoeveelheid lading waarvan het restant deel uitmaakte; en 5/ het tankschip werkt met een systeem voor de bewaking en de regeling van de olielozing en een sloptank-installatie, zoals vereist in Voorschrift 15 van de Bijlage²⁸³¹. Deze regeling geldt ook voor oliehoudende mengsels afkomstig van het lenswater van de machinekamers dat gemengd is met residu van de olielading of is verpompt naar de sloptanks en voor lozingen van lenswater afkomstig van de ladingpompkamers²⁸³².

b/ **Schepen**, die geen olietankschepen zijn, met een bruto tonnage (BT) van 400 ton en meer kunnen lozen onder de volgende voorwaarden: 1/ het schip vervolgt de vaarroute; 2/ de onverdunde geloosde vloeistof bevat minder dan 15 eenheden olie per miljoen eenheden (15 ppm) geloosde vloeistof; en 3/ het schip werkt met een oliefiltersysteem vereist in Voorschrift 16 van de Bijlage²⁸³³. Voorschrift 16 vereist dat alle schepen van 400 BT en meer over een oliefiltersysteem beschikken waardoor het geloosde oliemengsel na de filter niet meer dan 15 eenheden olie per miljoen eenheden geloosde vloeistof bevat. Schepen van 10.000 BT en meer moeten bovendien beschikken over een bijkomend alarmsysteem en een stopmechanisme wanneer de lozing meer dan 15 eenheden olie per miljoen eenheden geloosde vloeistof bevat²⁸³⁴. Dezelfde lozingsbepalingen zijn van toepassing op de lozing van lenswater afkomstig van de machineruimten van **olietankschepen**, op voorwaarde dat het lenswater niet is gemengd met de olieladingresiduen, het lenswater niet is getransfereerd naar de sloptanks en het lenswater niet afkomstig is van de ladingpompkamers²⁸³⁵.

Bestaande schepen of de schepen die werden opgeleverd voor 6 juli 1993 moeten aan de voornoemde bepalingen pas voldoen op 6 juli 1998, in de veronderstelling dat deze schepen in de overgangperiode zijn uitgerust met een olie-water afscheidingssysteem van 100 eenheden olie per miljoen eenheden geloosde vloeistof²⁸³⁶. In tussentijd mogen deze schepen geen olie of oliehoudende mengsels lozen vanuit de vulling van de machineruimten, tenzij is voldaan aan de

²⁸³⁰ Resolutie MEPC. 51(32), waardoor 60 liter vervangen wordt door 30 liter.

²⁸³¹ Voorschrift 9 (1)(a), Bijlage I, geamendeerd door Resoluties MEPC. 14(20) en MEPC. 51(32).

²⁸³² X., MARPOL 73/78. Consolidated Edition 1991, London, IMO, 1992, 79.

²⁸³³ Voorschrift 9 (1) (b), Bijlage I, geamendeerd door Resolutie MEPC. 14(20) en Resolutie MEPC. 51(32).

²⁸³⁴ Voorschrift 16, Bijlage I, geamendeerd door Resolutie MEPC. 14(20) en Resolutie MEPC. 51(32).

²⁸³⁵ X., MARPOL 73/78. Consolidated Edition 1991, 79 (1992).

²⁸³⁶ Voorschrift 16 (6), Resolutie MEPC. 51(32).

volgende voorwaarden: 1/ het oliemengsel mag niet afkomstig zijn van de vulling van de ladingpompkamers; 2/ het oliemengsel mag niet vermengd zijn met residu van de olielading; 3/ het schip bevindt zich meer dan 12 zeemijlen van het dichtstbijzijnde land; 4/ het schip vervolgt de vaarroute; 5/ de geloosde vloeistof bevat minder dan 100 eenheden olie per miljoen eenheden geloosde vloeistof; en 6/ het schip beschikt over een uitrusting voor de scheiding van olie en water (olie-water separator)²⁸³⁷.

De voornoemde lozingsbepalingen voor olietankschepen en andere schepen zijn niet van toepassing op de lozing van schone of gescheiden ballast en bij onbehandelde oliehoudende mengsels met een oliegehalte, zonder verdunning, van niet meer dan 15 delen per miljoen, op voorwaarde dat ze niet afkomstig zijn uit de vulling van de ladingpompkamers en niet vermengd zijn met olierestanten van de lading²⁸³⁸.

c/ **Schepen**, die geen olietankschepen zijn, met een bruto tonnage van minder dan 400 ton dienen te worden uitgerust, voor zover "*praktisch uitvoerbaar en redelijk*", met installaties voor het aan boord opslaan van olieresidu's en de afgifte daarvan aan ontvangstinrichtingen in de havens of de installaties die de lozing in zee toelaten overeenkomstig de bepalingen voor de schepen van meer dan 400 BT²⁸³⁹.

Ook in de gewone gebieden mogen de olielozingen geen chemicaliën bevatten, en evenmin andere stoffen in hoeveelheden of concentraties die schadelijk zijn voor het mariene milieu, noch chemicaliën of andere stoffen die worden aangewend met het doel om de lozingsvoorwaarden te ontduiken²⁸⁴⁰.

²⁸³⁷ Voorschrift 9 (7), Bijlage I, ingevoegd door Resolutie MEPC. 51(32).

²⁸³⁸ Voorschrift 9 (4) Bijlage I, geamendeerd door Resolutie MEPC. 14(20) en door Resolutie MEPC. 51(32).

²⁸³⁹ Voorschrift 9 (2), Bijlage I.

²⁸⁴⁰ Voorschrift 9 (5), Bijlage I.

Tabel 53: MARPOL, Bijlage I. Lozingsvoorwaarden oliehoudende mengsels

stof/scheepstype	in bijzondere gebieden	in andere zeegebieden
<p>* OLIETANKERS</p> <p>- olie en oliehoudende mengsels uit de ladingtanks en de ladingpomp-kamers van olietankschepen;</p> <p>- lenswater afkomstig van de machinekamer en gemengd met ladingolie van olietankschepen;</p>	<p>lozing verboden</p>	<p>lozing verboden, tenzij het olietankschip voldoet aan alle volgende voorwaarden:</p> <p>a) meer dan 50 mijl uit de kust;</p> <p>b) vervolgt vaarroute;</p> <p>c) de continue lozing is minder dan 30 l. per zeemijl;</p> <p>d) de totale hoeveelheid geloosde olie is minder dan 1/15.000 van de lading bij bestaande olietankschepen en bij nieuwe olietankschepen minder dan 1-/30.000 van de laatste vracht;</p> <p>e) de tanker heeft een systeem voor de bewaking en regeling van de lozing en een sloptankinstallatie conform Voorschrift 15.</p>
<p>* SCHEPEN EN OLIETANKERS</p> <p>- olie en oliehoudende mengsels geloosd door schepen van 400 BT en meer (geen olietankschip);</p> <p>- lenswater van de machinekamer dat niet is gemengd met ladingresidu en niet afkomstig is van de ladingpompkamers bij olietankschepen</p>	<p>- lozing verboden, behoudens de gevallen waarbij:</p> <p>a) schip vervolgt de vaarroute;</p> <p>b) onverdunde olie bedraagt niet meer dan 15 ppm;</p> <p>c) schip heeft een oliefiltersysteem;</p> <p>d) en is voorzien van een stopmechanisme waardoor de lozing automatisch stopt indien de 15 ppm wordt overschreden.</p>	<p>- lozing verboden, tenzij voor nieuwe schepen (opgeleverd na 6 juli 1993) met een oliefiltersysteem van 15 ppm, indien:</p> <p>a) schip vervolgt vaarroute;</p> <p>b) onverdunde olie bedraagt niet meer dan 15 ppm.;</p> <p>c) schip heeft een systeem voor de bewaking en regeling van de olielozing; een olie/ waterafscheider of een oliefiltersysteem (Voorschrift 16)</p> <p>- lozing verboden, tenzij voor bestaande schepen (opgeleverd voor 6 juli 1993) tot 6 juli 1998, tenzij:</p> <p>a) schip is meer dan 12 mijl uit de kust;</p> <p>b) vervolgt vaarroute;</p> <p>c) olie in effluent is minder dan 100 ppm.</p> <p>d) schip heeft een systeem voor de bewaking en regeling van de olielozing; een olie/ waterafscheider of een oliefiltersysteem (Voorschrift 16).</p>

- olie en oliehoudende mengsels afkomstig van schepen van minder dan 400 BT, die geen olie-tankschepen zijn	lozing verboden, tenzij de olie in de onverdunde effluent niet meer dan 15 ppm bedraagt	lozing verboden, tenzij het schip loost volgens de voorwaarden van toepassing op schepen van meer dan 400 BT.
- olie en oliehoudende mengsels van boorinstallaties en platformen	lozing verboden, tenzij de geloosde onverdunde vloeistof niet meer dan 15 ppm. bedraagt	lozing verboden, tenzij de geloosde onverdunde vloeistof niet meer dan 15 ppm. bedraagt
- schone of gescheiden ballast	lozing toegestaan	lozing toegestaan

Door Resolutie MEPC.51(32), waardoor Bijlage I van MARPOL werd geamendeerd in 1992, worden de lozingsnormen voor oliehoudende mengsels (geen ladingolie van tankschepen) vanaf 6 juli 1998 geuniformiseerd naar 15 PPM, zonder verdunning, en wordt het onderscheid tussen bijzondere gebieden en niet-bijzondere gebieden grotendeels opgegeven. Het onderscheid tussen bijzondere en niet-bijzondere gebieden blijft van belang voor olietankschepen die in niet-bijzondere gebieden nog olieladingrestanten mogen lozen.

7.5.3. Lozingen van schadelijke vloeistoffen vervoerd in bulk

Bijlage II van MARPOL regelt de voorkoming en vermindering van de verontreiniging door schadelijke vloeistoffen in bulk. In Bijlage II wordt voornamelijk getracht de verontreiniging van de zee, die het gevolg is van het uitpompen van verontreinigd spoelwater en ballastwater door chemicaliëntankers tegen te gaan en het potentieel vrijkomen van deze schadelijke stoffen tengevolge van een ongeval te beperken. Resolutie MEPC.22(21)²⁸⁴¹ voorziet in een uniforme basis voor de goedkeuring van de procedures en maatregelen waaraan de schepen die schadelijke vloeistoffen in bulk vervoeren, moeten voldoen bij de operationele lozing van deze vloeistoffen ("*Standards for procedures and arrangements for the discharge of noxious liquid substances*"). Met lozing wordt bedoeld, het lozen van residuen van schadelijke stoffen of deze residuen vermengd met water in de zee of in ontvangstinstallaties, terwijl lossen betekent dat lading wordt afgegeven aan de ontvangers van de lading in havens of terminals²⁸⁴². De Standaarden vullen de Voorschriften 5, 5A en 8 van Bijlage II aan, en zijn van toepassing op alle schepen die schadelijke stoffen in bulk vervoeren. Ze werden van kracht op 6 april

²⁸⁴¹ Resolutie MEPC. 22(21) "Standards for Procedures and Arrangements for the Discharge of Noxious Liquid Substances", in: X., MARPOL 73/78. Consolidated Edition, 1991, 311-365 (1992).

²⁸⁴² Zie 11., Preambule, Standards for Procedures and Arrangements for the Discharge of Noxious Liquid Substances.

1987²⁸⁴³. Door Resolutie MEPC. 34(27) van 17 maart 1989 worden de Aanhangsels II (lijst met gevaarlijke vloeibare stoffen die in bulk worden vervoerd) en III (lijst met andere vloeibare stoffen) van Bijlage II geamendeerd en in overeenstemming gebracht met de geamendeerde IBC Code en de BCH Code²⁸⁴⁴.

7.5.3.1. Schadelijke vloeistoffen

7.5.3.1.1. Schadelijke vloeistoffen uit de lijst, toegevoegd aan Bijlage II

Een lijst van de in bulk vervoerde categorie A-B-C-D stoffen wordt weergegeven in Aanhangsel II bij Bijlage II, terwijl een lijst van andere vloeibare stoffen wordt weergegeven in Aanhangsel III²⁸⁴⁵. De in Aanhangsel III opgenomen stoffen vallen niet onder de A-B-C-D stoffen uit Aanhangsel II, aangezien ze bij de lozing ervan in tankwaswater en ballastwater geacht worden niet schadelijk te zijn voor de gezondheid van de mens, de mariene hulpbronnen, het genoeg dat de zee verschaft en andere rechtmatige gebruiken van de zee. Mengsels of restanten van deze stoffen mogen bijgevolg worden geloosd wanneer ze niet vermengd zijn met A-B-C-D stoffen²⁸⁴⁶. Schadelijke stoffen die blijkens Aanhangsel II onder categorie C of D vallen en door de IMO worden aangemerkt als olieachtige stoffen²⁸⁴⁷, mogen onder bepaalde voorwaarden worden vervoerd in een olietankschip en worden geloosd volgens de bepalingen van Bijlage I. Dit scheidt uiteraard verwarring. Zo is bv. Ethylbenzeen een C-stof onder Bijlage II, maar kan ook een olieachtige stof zijn. In het eerste geval moet de stof worden vervoerd met een chemicaliëntanker, in het tweede geval kan de stof worden vervoerd door een olietanker die voldoet aan de voorwaarden van een producttanker. De producttanker moet wel over een IOPP certificaat beschikken waarop is aangeduid welke olieachtige stoffen het schip mag vervoeren, moet ingeval van C-stoffen voldoen aan schadestabiliteit van de IBC Code of BCH Code en moet een olie-afscheidingsmeter hebben die de lozing van de olieachtige stof kan meten²⁸⁴⁸, tenzij de restanten worden afgegeven aan een ontvangstinstallatie op het land.

Ladingtanks met categorie A, B of C stoffen moeten na het lossen een voorwasprocedure ondergaan om de lozingsvoorwaarden te kunnen naleven, tenzij het schip op verzoek van de

²⁸⁴³ Deze Standaarden moeten worden gevolgd bij de uitreiking van een "Internationaal Certificaat van Voorkoming van Verontreiniging voor het Vervoer van Schadelijke Vloeistoffen in Bulk". De lozingsvoorwaarden uit Bijlage II vereisen dat ieder schip beschikt over een "Procedures and Arrangements Manual". Bovendien vereist Voorschrift 13 van Bijlage II dat chemicaliëntankers die A-B-C stoffen in bulk vervoeren, voldoen aan de vereisten van constructie, uitrusting en beheer volgens de "Internationale Chemicaliën Code" (IBC Code) of de "Bulk Chemicaliën Code" (BCH Code).

²⁸⁴⁴ Dit amendement is van kracht sedert 13 oktober 1990.

²⁸⁴⁵ Gewijzigd door Resolutie MEPC. 34(27) van 17 maart 1989.

²⁸⁴⁶ Voorschrift 4, Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁸⁴⁷ Zie de lijst van deze stoffen en de selectiecriteria: X., MARPOL 73/78. Consolidated Edition, 1991, 271-273 (1992).

²⁸⁴⁸ Voorschrift 14, Bijlage II, MARPOL 73/78.

kapitein hierop een uitzondering krijgt door de staat die de lading ontvangt. Een uitzondering kan worden verkregen omdat: 1/ de nieuwe lading éénzelfde vloeistof betreft of een vloeistof die compatibel is met de voorgaande en de tank voor het laden of ballasten niet wordt gewassen; 2/ het schip gelost heeft in een andere haven en daar de tanks heeft gewassen, waarbij de lege tank niet werd gewassen of geballast op zee (mits schriftelijk bewijs over de ontvangst van de voorwasresiduen aan de ontvangstinstallatie); 3/ de ladingresiduen worden verwijderd door middel van een door de IMO goedgekeurde ventilatieprocedure²⁸⁴⁹.

7.5.3.1.2. Schadelijke vloeistoffen niet opgenomen in de lijst, toegevoegd aan Bijlage II.

In geval het vervoer in bulk wordt voorgesteld van een vloeistof die niet onder de lijst van stoffen valt in Aanhangsel II en III, of nog niet als dusdanig is geïdentificeerd in circulaires van het MEPC, of nog geen voorlopige beoordeling door de IMO heeft gekregen, dan moeten de regeringen van de Verdragspartijen die bij het voorgestelde vervoer betrokken zijn een voorlopige beoordeling overeenkomen omtrent dit vervoer. Deze voorlopige beoordeling moet geschieden volgens daartoe door de IMO uitgevaardigde richtlijnen²⁸⁵⁰. Zolang de regeringen van de Verdragspartijen waaronder de vervoerder en de producent van die stof valt niet overeenkomen onder welke categorie van stoffen die vloeibare stof kan worden ondergebracht, is het vervoer ervan onderhevig aan de strengste lozingsvoorwaarden. Binnen de 90 dagen na het eerste vervoer moet de IMO daarvan in kennis worden gesteld. De bijzonderheden over die stof en de voorlopige beoordeling ervan wordt aan de andere verdragspartijen toegezonden, waarop deze 90 dagen de tijd hebben om hun opmerkingen daaromtrent aan de IMO kenbaar te maken. De IMO zal de voorlopige beoordeling verspreiden door middel van een IMO-Circulaire en deze beoordeling overmaken aan het BCH Subcomité voor de vervoersvoorwaarden en aan GESAMP ter bepaling van de gevarengraad. Nadat GESAMP de gevarengraad heeft vastgelegd en het BCH Subcomité de vervoersvereisten, zal deze nieuwe gevaarlijke stof formeel worden opgenomen in Aanhangsel II of III van Bijlage II (lijst met stoffen) en in de IBC en BCH Code²⁸⁵¹. Het is verboden stoffen of mengsels met stoffen te lozen die niet in de categorieën A-B-C-D vallen²⁸⁵².

7.5.3.2. Lozingsverplichtingen bij schadelijke vloeistoffen in bulk

7.5.3.2.1. Lozingen in bijzondere gebieden

In de bijzondere gebieden is het in principe verboden om stoffen uit de categorie A, B en C in zee te lozen, of van ballastwater, tankwaswater of andere restanten of mengsels die dergelijke stoffen bevatten zonder bepaalde lozingsvoorwaarden in acht te nemen. Het is tevens

²⁸⁴⁹ Zie Voorschrift 8 (2)(b), 8 (5)(b), 8 (6)(c) en 8 (7)(c), Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁸⁵⁰ Dit zijn de "Guidelines for Provisional Assessment of Liquids in Bulk", MEPC 23/22, Annex 6, herzien door MEPC/Circ. 183 & 199, in X., MARPOL 73/78. Consolidated Edition, 1991, 367-413 (1992).

²⁸⁵¹ Voorschrift 3 (4), Bijlage II, MARPOL 73/78. Zie uitgebreid over de te volgen procedure in: X., MARPOL 73/78. Consolidated Edition, 1991, 227, 229 en 231 (1992); zie ook "Guidelines for the provisional assessment of liquids transported in bulk", in: ibid., 367-413.

²⁸⁵² Voorschrift 5 (6)(11), Bijlage II, MARPOL 73/78.

verboden om in deze gebieden stoffen of mengsels te lozen die niet in de categorieën A-B-C-D vallen²⁸⁵³. Als een bijzonder gebied vermeldt het Verdrag de Baltische Zee en de Zwarte Zee²⁸⁵⁴. Daaraan werd Antarctica toegevoegd in 1992²⁸⁵⁵. Een bijzonder gebied is pas effectief een bijzonder gebied onder Bijlage II, als de regeringen van de verdragspartijen die grenzen aan het gebied daarover een gemeenschappelijk akkoord hebben bereikt. Deze regeringen moeten adequate ontvangstfaciliteiten ter beschikking stellen en de datum vastleggen wanneer het gebied als een bijzonder gebied zal worden beschouwd. De IMO moet tenminste zes maanden voorafgaande aan deze datum worden op de hoogte gesteld, om de mogelijkheid te hebben de andere Verdragspartijen hierover in te lichten²⁸⁵⁶. Momenteel is enkel de Baltische Zee een bijzonder gebied onder Bijlage II²⁸⁵⁷.

De lozing in zee van categorie A stoffen, of ballastwater, tankwaswater of andere residuen of mengsels die deze stoffen bevatten, is verboden. Waswater, ballastwater of restanten met categorie A stoffen dienen te worden afgegeven aan ontvangstinstallaties gelegen op het grondgebied van de landen die grenzen aan het bijzonder gebied. Ingeval de tanks met dergelijke stoffen of mengsels moeten worden gewassen, dienen deze restanten te worden geloosd in ontvangstinstallaties, totdat de concentratie van de stof in de in deze installatie uitstromende vloeistof is gedaald tot of onder de voor die stof voorgeschreven concentratie (0,05% per gewicht), zoals opgenomen in Aanhangsel II en totdat de tank leeg is. Het water dat daarna in de tank wordt gebracht mag in zee worden geloosd, indien alle toepasselijke lozingsvoorwaarden zijn vervuld, nl.: 1/ het schip vervolgt de vaarroute met een snelheid van ten minste 7 knopen, of indien het een schip zonder eigen aandrijving betreft, dient de snelheid ten minste 4 knopen te zijn; 2/ het lozen geschiedt onder de waterlijn, rekening houdend met de plaats van de zeewaterinlaten; en 3/ het lozen geschiedt op een afstand van tenminste 12 zeemijlen van de dichtstbijzijnde kust en in water van tenminste 25 meter diep²⁸⁵⁸.

De lozing in zee van categorie B stoffen, of ballastwater, tankwaswater of andere residuen of mengsels die deze stoffen bevatten, is verboden, tenzij alle volgende voorwaarden zijn vervuld: 1/ het tankwaswater dat ontstaat nadat de tank met categorie B stoffen een voorwas heeft ondergaan, dient te worden afgegeven aan een ontvangstvoorziening; 2/ het schip vervolgt zijn vaarroute met een snelheid van ten minste 7 knopen, of indien het een schip zonder eigen aandrijving betreft, dient de snelheid ten minste 4 knopen te zijn; 3/ het lozen geschiedt onder de waterlijn, rekening houdend met de plaats van de zeewaterinlaten; 3/ het lozen geschiedt op een afstand van tenminste 12 zeemijlen van de dichtstbijzijnde kust en in water van tenminste 25 meter diep; 4/ de concentratie van de lozing van de verdunde categorie B stoffen in de

²⁸⁵³ Zie Voorschrift 5 (7)(8)(9)(11), Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁸⁵⁴ Voorschrift 1 (7), Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁸⁵⁵ Resolutie MEPC. 57(33) van oktober 1992.

²⁸⁵⁶ Voorschrift 5 (13)(a), Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁸⁵⁷ Zie: Resolutie MEPC. 23(22) "The application of Annex II of MARPOL 73/78 on the discharge of noxious liquid substances in the Baltic Sea area".

²⁸⁵⁸ Voorschrift 5 (7), Bijlage II, MARPOL 73/78.

volgstream van het schip, mag per tijdseenheid uitstromende hoeveelheid vloeistof niet hoger liggen dan 1 deel per miljoen delen²⁸⁵⁹. Een tankschip dat categorie B stoffen heeft gelost, moet alvorens de loshaven te verlaten een voorwas ondergaan, tenzij voldaan wordt aan alle volgende voorwaarden: 1/ het restant in de tank de maximale hoeveelheid die in zee mag worden geloosd buiten de bijzondere gebieden niet overschrijdt en de stoffen in die tank tot buiten een bijzonder gebied aan boord worden gehouden; en 2/ het lossen heeft plaatsgegrepen in overeenstemming met de door de IMO goedgekeurde overpompingsvoorwaarden²⁸⁶⁰.

De lozing in zee van categorie C stoffen, of ballastwater, tankwaswater of andere residuen of mengsels die deze stoffen bevatten, is verboden, tenzij alle volgende voorwaarden zijn vervuld: 1/ het schip vervolgt zijn vaarroute met een snelheid van ten minste 7 knopen, of indien het een schip zonder eigen aandrijving betreft, dient de snelheid ten minste 4 knopen te zijn; 2/ het lozen geschiedt onder de waterlijn, rekening houdend met de plaats van de zeewaterinlaten; 3/ het lozen geschiedt op een afstand van tenminste 12 zeemijlen van de dichtstbijzijnde kust en in water van tenminste 25 meter diep; 4/ de concentratie van de lozing van de categorie C stoffen in de volgstream van het schip, mag per tijdseenheid uitstromende hoeveelheid vloeistof niet hoger liggen dan 1 deel per miljoen delen; 5/ deze uitstromende hoeveelheid van elke tank en de daarmee verbonden pijpleidingen mag niet groter zijn dan 1 kubieke meter of 1/3000 ste van de tankinhoud in kubieke meter, al naargelang welke de grootste is²⁸⁶¹. Een tankschip dat categorie C stoffen heeft gelost, zal een voorwas ondergaan alvorens de loshaven te verlaten, indien: 1/ het residu in de tank de maximale hoeveelheid stoffen overschrijdt die in zee mag worden geloosd; of 2/ het lossen niet heeft plaatsgevonden volgens de overpompingsvoorwaarden die door de IMO zijn goedgekeurd. De verplichting tot voorwas bij categorie C stoffen is niet van toepassing indien: 1/ het restant in de tank de maximale hoeveelheid die in zee mag worden geloosd buiten de bijzondere gebieden niet overschrijdt en de stoffen in die tank tot buiten een bijzonder gebied aan boord worden gehouden; en 2/ het lossen heeft plaatsgegrepen in overeenstemming met de door de IMO goedgekeurde overpompingsvoorwaarden²⁸⁶².

Tenslotte kan een schip de restanten van een lading van categorie B of C stoffen aan boord houden en deze restanten lozen buiten een bijzonder zeegebied²⁸⁶³.

7.5.3.2.2. Lozingen in de overige zeegebieden, waaronder de Noordzee

In alle andere mariene gebieden is het verboden categorieën A, B, C en D stoffen te lozen, of ballastwater, tankwaswater of andere residuen of mengsels die deze stoffen bevatten, tenzij wordt voldaan aan alle volgende voorwaarden: 1/ het schip vervolgt zijn vaarroute met een snelheid van ten minste 7 knopen, of indien het een schip zonder eigen aandrijving betreft,

²⁸⁵⁹ Voorschrift 5 (8), Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁸⁶⁰ Voorschrift 8 (6), Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁸⁶¹ Voorschrift 5 (9), Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁸⁶² Voorschrift 8 (7), Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁸⁶³ Voorschrift 5 (12), Bijlage II, MARPOL 73/78.

dient de snelheid ten minste 4 knopen te zijn; 2/ het lozen geschiedt onder de waterlijn, rekening houdend met de plaats van de zeewaterinlaten (behalve voor categorie D stoffen); 3/ het lozen geschiedt op een afstand van tenminste 12 zeemijlen van de dichtstbijzijnde kust en in water van tenminste 25 meter (behalve voor categorie D stoffen) diep²⁸⁶⁴.

Bij deze voorwaarden komt nog dat een ladingtank met categorie A stoffen na het lossen een voorwas moet ondergaan, tenzij het schip hierop een uitzondering krijgt door de staat die de lading ontvangt. Het waswater, ballastwater of restanten met categorie A stoffen moet worden afgegeven aan ontvangstinstallaties, totdat de concentratie van de stof in de in deze installatie uitstromende vloeistof is gedaald tot of onder de voor die stof voorgeschreven concentratie (0,1% per gewicht), zoals opgenomen in Aanhangsel II en tot de tank leeg is. Het water dat daarna in de tank wordt gebracht mag in zee worden geloosd, rekening houdend met de voormelde lozingsvoorwaarden²⁸⁶⁵.

De lozing van de categorie B stoffen in de volgstroom van het schip, mag per tijdseenheid uitstromende hoeveelheid vloeistof niet hoger liggen dan 1 deel stof per miljoen delen water en deze uitstromende hoeveelheid van elke tank en de daarmee verbonden pijpleidingen mag niet groter zijn dan 1 kubieke meter of 1/3000ste van de tankinhoud in kubieke meter. De lozing van de categorie C stoffen in de volgstroom van het schip, mag per tijdseenheid uitstromende hoeveelheid vloeistof niet hoger liggen dan 10 delen stof per miljoen delen water en deze uitstromende hoeveelheid van elke tank en de daarmee verbonden pijpleidingen mag niet groter zijn dan 3 kubieke meter of 1/1000ste van de tankinhoud in kubieke meter. Bij de lozing van de categorie D stoffen mag de concentratie niet hoger liggen dan één deel stof op 10 delen water²⁸⁶⁶.

Een tank waarin categorie B en C stoffen werden vervoerd en deze stoffen heeft gelost, zal iedere keer een voorwas moeten ondergaan alvorens het schip de loshaven kan verlaten in het geval: 1/ het restant van de geloste stof in de tanks de maximale hoeveelheid overschrijdt die in zee mag worden geloosd; of 2/ het lossen niet heeft plaatsgegrepen volgens de voor de tanks toepasselijke overpomprocedures²⁸⁶⁷.

Schematisch zijn de lozingsvoorwaarden als volgt:

²⁸⁶⁴ Zie Voorschrift 5 (1)(2)(3)(4), Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁸⁶⁵ Voorschrift 5 (1), Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁸⁶⁶ Voorschrift 5 (2)(3)(4), Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁸⁶⁷ Voorschrift 8 (5), Bijlage II, MARPOL 73/78.

Tabel 54: MARPOL Bijlage II: lozingsvoorwaarden voor schadelijke vloeibare stoffen

stoffen	in bijzondere gebieden	in andere zeegebieden
categorie A	<p>de lozing is slechts toegestaan in het geval aan de ladingtank water werd toegevoegd nadat de tank is gewassen (voorwas). De voorwas mag worden gestopt indien de concentratie van de stof in het effluent, afgegeven aan een ontvangstinstallatie lager is dan:</p> <p style="text-align: center;">0,05% in gewicht / 0,1% in gewicht</p> <p>en de tank is leeggemaakt.</p> <p>In dat geval mag de lozing van ballast of waswater plaatsgrijpen op voorwaarde dat:</p> <p>a) het schip de vaarroute vervolgt met een snelheid van ten minste 7 knopen ofwel 4 knopen, indien het schip geen eigen aandrijving heeft;</p> <p>b) het lozen gebeurt onder de waterlijn;</p> <p>c) het lozen plaats heeft buiten 12 zeemijlen uit de kust en in water van minstens 25 meter diepte.</p>	
categorie B	<p>lozing toegelaten indien:</p> <p>a) bij de voorwas van de tanks het waswater werd afgegeven aan ontvangstinstallaties;</p> <p>b) het schip de vaarroute vervolgt met een snelheid van ten minste 7 knopen;</p> <p>c) de lozingsprocedure is goedgekeurd en de concentratie van de stof bedraagt niet meer dan 1 ppm.</p> <p>d) het lozen gebeurt onder de waterlijn;</p> <p>e) en 12 zeemijlen uit de kust, in diepwater van meer dan 25 meter.</p>	<p>lozing toegelaten indien:</p> <p>a) idem b/ bijzondere gebieden</p> <p>b) idem c/ bijzondere gebieden</p> <p>c) de maximale hoeveelheid lading die wordt geloosd vanuit elke tank bedraagt niet meer dan 1 m³ of 1/3.000 van de tankcapaciteit;</p> <p>d) de lozing gebeurt onder de waterlijn;</p> <p>e) en 12 zeemijlen uit de kust, in diepwater van meer dan 25 meter.</p> <p>- voorwas afhankelijk van soort stof en pompvoorwaarden</p>
categorie C	<p>lozing toegestaan, enkel indien:</p> <p>a) het schip vervolgt de vaarroute aan 7 knopen (4 knopen)</p> <p>b) de lozingsprocedures werden goedgekeurd en de concentratie van de stof in het kielwater v.h. schip bedraagt niet meer dan:</p> <p style="text-align: center;">1 ppm. / 10 ppm.</p> <p>c) de max. hoeveelheid geloosde lading vanuit iedere tank bedraagt niet meer dan:</p> <p style="text-align: center;">1 m³ of 1/3000 / 3m³ of 1/1000 van de tankcapaciteit</p> <p>d) de lozing heeft plaats onder de waterlijn;</p> <p>e) de lozing gebeurt buiten 12 zeemijl uit de kust en in een waterdiepte van meer dan 25 m.</p> <p>- voorwas afhankelijk van het soort stof of de pompvoorwaarden</p>	

categorie D	lozing toegestaan, enkel indien: a) het schip vervolgt de vaarroute aan 7 knopen (4 knopen) b) concentratie van de stof in het water is niet groter dan 1 deel stof op 10 delen water; c) de lozing heeft plaats buiten 12 zeemijl uit de kust.
-------------	--

7.5.4. Verontreiniging door schadelijke stoffen in verpakte vorm

7.5.4.1. Toepassing

Zowel het SOLAS-Verdrag²⁸⁶⁸, als Bijlage III, MARPOL 73/78 bevat de voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door schadelijke stoffen die op zee worden vervoerd in verpakte vorm. Bijlage III werd van kracht op 1 juli 1992. Om de tenuitvoerlegging van Bijlage III te garanderen, besliste de IMO om de IMDG Code (International Maritime Dangerous Goods Code) als instrument te gebruiken. In de Code werden 600 stoffen als mariene verontreinigende stoffen ("*MARINE POLLUTANT*") geïdentificeerd en de voorschriften voor het vervoer ervan werden in de Code opgenomen²⁸⁶⁹. Deze invoeging heeft belangrijke gevolgen aangezien door de expliciete verwijzing naar de IMDG Code duidelijk is geworden op welke stoffen Bijlage III van toepassing is. Daar Bijlage III pas van kracht werd op 1 juli 1992, was het voordien niet mogelijk om de tekst van Bijlage III formeel te amenderen. In tussentijd werden de regeringen door een resolutie van de MEPC opgeroepen om de herziening van Bijlage III als gelijkwaardig te beschouwen met de bepalingen van Bijlage III²⁸⁷⁰. De herziene Bijlage III werd door het MEPC in oktober 1992 formeel aangenomen²⁸⁷¹ en trad in werking op 28 februari 1994²⁸⁷².

De verwijzing naar schadelijke stoffen in vrachtcontainers, losse tanks of tankwagens uit de oorspronkelijke Bijlage, wordt door de tekst van de nieuwe Bijlage vervangen door de algemene bewoordingen "*verpakte vorm*". Het begrip "*verpakte vorm*" verwijst naar het omhulsel van de schadelijke stoffen, zoals nader uitgewerkt in de IMDG Code²⁸⁷³ en is ook van toepassing op containers en losse tanks of tankwagens. Bijlage III is van toepassing op alle schepen die schadelijke stoffen vervoeren in verpakte vorm. Schadelijke stoffen zijn deze stoffen die worden geïdentificeerd als mariene pollutanten in de IMDG Code en waarbij ter

²⁸⁶⁸ Hoofdstuk VII, SOLAS 1974, geamendeerd in 1991.

²⁸⁶⁹ Zie MSC, Amendement 25-89, van kracht sedert januari 1991.

²⁸⁷⁰ IMO News 3 (1991/2).

²⁸⁷¹ Zie tekst MEPC 26/25, Annex 6; X., MARPOL 73/78. Consolidated Edition, 1991, 421-423 (1992).

²⁸⁷² IMO News 1 (1992/4).

²⁸⁷³ Voorschrift 1 (1)(1.3), Bijlage III, MARPOL 73/78: "For the purpose of this Annex, "packaged form" is defined as the forms of containment specified for harmful substances in the IMDG Code".

identificatie ervan richtlijnen werden aangenomen²⁸⁷⁴ op basis van de lijst van schadeprofielen opgesteld door GESAMP. Het betreft stoffen die bioaccumuleren en schade of risico's toebrengen aan het mariene leven en de menselijke gezondheid, ofwel de smaak van het mariene voedsel bederven, ofwel hoog toxisch zijn voor het mariene leven (LC50/96 uren bij minder dan 1 ppm.)²⁸⁷⁵. Lege verpakkingen van schadelijke stoffen worden eveneens beschouwd als schadelijke stoffen, tenzij toereikende voorzorgen zijn getroffen om te verzekeren dat zij geen restanten bevatten die schadelijk zijn voor het mariene milieu²⁸⁷⁶. Schadelijke stoffen die worden gebruikt bij de bedrijfsvoering aan boord van het schip (bv. kuisproducten, detergenten) vallen niet onder Bijlage III, MARPOL 73/78 of onder SOLAS 1974²⁸⁷⁷, terwijl de verpakking ervan wordt beheerst door Bijlage V, MARPOL 73/78. Bijlage III van MARPOL moet in samenhang worden gelezen met Hoofdstuk VII, SOLAS 74 over het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen.

7.5.4.2. Vervoersvoorwaarden

Het vervoer van schadelijke stoffen is verboden, tenzij dit gebeurt in overeenstemming met de bepalingen van Bijlage III, aangevuld met de bepalingen uit de IMDG Code inzake verpakkingen, het merken, het etiketteren, de documentatie, de stuwage, de hoeveelheidsbeperkingen en uitzonderingen²⁸⁷⁸. Deze verwijzing naar de IMDG Code is een verbetering op het vlak van de uniformisering van de verpakkingen en de aanduiding erop van de gevarengraad²⁸⁷⁹. De oude Bijlage III bevatte geen gedetailleerde voorschriften en de verdragsstaten hadden de plicht om de wijze van verpakking, het merken en etiketteren, de begeleidende documenten, de stuwage, de beperkingen van hoeveelheden, uitzonderingen en kennisgeving zelf uit te werken, hetgeen niet bevorderlijk was voor een universele toepassing van de verdragsverplichtingen. Onder de nieuwe bijlage moeten schadelijke stoffen voldoende verpakt zijn om de gevaren voor het mariene milieu te beperken²⁸⁸⁰. Schadelijke stoffen moeten duurzaam worden verpakt. Deze verpakkingen moeten voorzien zijn van duurzame etiketten, met vermelding van de correcte technische naam (een handelsnaam volstaat niet), bij voorkeur aangevuld met de relevante VN-nummer. Met een duurzame etikettering wordt bedoeld dat de verpakking leesbaar moet blijven na minimum drie maanden onderdompeling in het zeewater²⁸⁸¹.

²⁸⁷⁴ Voorschrift 1, Bijlage III, MARPOL 73/78.

²⁸⁷⁵ Zie "Guidelines for the identification of harmful substances in packaged form", in: X., MARPOL 73/78, Consolidated Edition, 1991, 425 (1992).

²⁸⁷⁶ Voorschrift 1 (4), Bijlage III, MARPOL 73/78.

²⁸⁷⁷ Cf. Voorschrift 1 (5), Bijlage III, MARPOL 73/78: "The requirements of this Annex do not apply to ships' stores and equipment"; Voorschrift 1 (2), Hoofdstuk VII, SOLAS 1974: "The provisions of this part do not apply to ships' stores and equipment".

²⁸⁷⁸ Voorschrift 1 (2)(3), Bijlage III, MARPOL 73/78; zie ook Voorschriften 1-7, Hoofdstuk VII, SOLAS 1974.

²⁸⁷⁹ Ook het SOLAS- Verdrag hanteert de IMDG Code in Voorschrift 1 (4), Hoofdstuk VII.

²⁸⁸⁰ Voorschrift 2, Bijlage III, MARPOL 73/78.

²⁸⁸¹ Voorschrift 3, Bijlage III, MARPOL 73/78.

Schepen die gevaarlijke stoffen vervoeren, moeten in alle documenten waarin naar deze stoffen wordt verwezen de correcte technische naam van de stof vermelden en vermelden dat het gaat om een mariene verontreinigende stof. Deze documenten zijn niet beperkt tot papieren documenten, maar kunnen ook het gebruik van elektronische dataverwerkingstechnieken omvatten (EDP) of elektronische uitwisselingstechnieken (EDI). Elk schip dat schadelijke stoffen vervoert, moet een speciale lijst, manifest of een gedetailleerd stuwageplan aan boord hebben met een beschrijving van de schadelijke stoffen op basis van de vereiste classificatie en hun plaats aan boord. Een afschrift van deze documenten moet bij de afvaart ter beschikking worden gesteld aan de havenautoriteiten. De verlader van de goederen moet bij de scheepsdocumenten een ondertekend certificaat of verklaring voegen, waarin wordt bevestigd dat de lading voldoende verpakt is, geëtiketteerd of gemerkt om bij het vervoer de schade aan het mariene milieu tot een minimum te beperken²⁸⁸². Schadelijke stoffen moeten voldoende worden gestouwd en vastgemaakt om de gevaren voor het mariene milieu te minimaliseren, zonder de veiligheid van het schip en de bemanningsleden te schaden²⁸⁸³. Indien er zich een incident voordoet waarbij de verpakte schadelijke stoffen op zee verloren worden of dreigen verloren te worden, dan is de kapitein of een andere verantwoordelijke persoon verplicht dit incident zonder verwijl aan de dichtstbijzijnde kuststaat mede te delen volgens welbepaalde richtlijnen²⁸⁸⁴. In het geval een schip dat met gevaarlijke goederen aan boord achtergelaten wordt, of in het geval de mededeling in het rapport onvolledig of niet verkrijgbaar is, rust op de eigenaar, de bevrachter, de beheerder of uitbater van het schip dezelfde verplichtingen als deze van de kapitein²⁸⁸⁵. Stukgoederen en containers, met gevaarlijke stoffen of niet, moeten zowel onder als op het dek worden geladen op een wijze waardoor er tijdens de reis zo weinig mogelijk lading verloren gaat of overboord slaat²⁸⁸⁶.

Luidens het MARPOL-Verdrag kan om gegronde wetenschappelijke en technische redenen, het vervoer van bepaalde schadelijke stoffen worden verboden, of kan de hoeveelheid die aan boord van een schip mag worden vervoerd, worden beperkt²⁸⁸⁷. Het overboord zetten van schadelijke stoffen die worden vervoerd in verpakte vorm is verboden, behalve wanneer dit noodzakelijk is voor de veiligheid van het schip of om mensenlevens op zee te redden. Op grond van de natuurkundige, scheikundige en biologische eigenschappen van de schadelijke

²⁸⁸² Voorschrift 4, Bijlage III, MARPOL 73/78, zoals geamendeerd; Het SOLAS-Verdrag bevat gelijklopende bepalingen ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke goederen: Voorschrift 5, Hoofdstuk VII, SOLAS 1974, zoals geamendeerd; Indien de documenten uit de beide verdragen worden gecombineerd, dan moeten de schadelijke stoffen worden aangeduid met de bepaling "Marine Pollutant".

²⁸⁸³ Voorschrift 5, Bijlage III, MARPOL 73/78.

²⁸⁸⁴ Artikel 8 (1), MARPOL; Protocol I, MARPOL Verdrag "Provisions concerning Reports on Incidents Involving Harmful Substances"; Voorschrift 7-1, Hoofdstuk VII, SOLAS 1974, zoals geamendeerd in 1991. Deze richtlijnen zijn vervat in de "General principles for ship reporting and ship reporting requirements, including guidelines for reporting incidents involving dangerous goods, harmful substances and/or marine pollutants", door de IMO goedgekeurd bij Resolutie A.648 (16).

²⁸⁸⁵ Voorschrift 7-1, Hoofdstuk VII, SOLAS, zoals geamendeerd in 1991.

²⁸⁸⁶ Voorschrift 5 (1), SOLAS 1974, zoals geamendeerd in 1991.

²⁸⁸⁷ Voorschrift 6, Bijlage III, MARPOL 73/78.

stoffen, dienen passende maatregelen te worden genomen om het overboord spoelen van de door lekkage vrijgekomen schadelijke stoffen te regelen, op voorwaarde dat die maatregelen geen gevaar inhouden voor de veiligheid van het schip en de bemanning²⁸⁸⁸. De uitzondering op het verbod tot het overboord zetten van schadelijke stoffen in verpakte vorm ten behoeve van de veiligheid van het schip of met het oog op het behoud van mensenlevens aan boord, is een in de scheepvaart welbekende en veel voorkomende overmachtsclausule ("*force majeure*"). Deze clausule is niet strijdig met de toepasselijke dumpingverdragen en het Zeerechtverdrag²⁸⁸⁹.

7.5.5. Verontreiniging door sanitair scheepsafval

7.5.5.1. Toepassing

Bijlage IV is de enige Bijlage uit het MARPOL-Verdrag die internationaal nog niet van kracht is, hoewel ze voor de Baltische Zee reeds effectief wordt toegepast²⁸⁹⁰ op basis van Voorschrift 7, Bijlage IV van het Verdrag van Helsinki (1974) en overgenomen in Voorschrift 5, Bijlage IV van het Verdrag van Helsinki van 1992²⁸⁹¹. Bijlage IV, MARPOL 73/78 bevat de voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door sanitair afval van schepen. Met sanitair afval wordt bedoeld: het spoelwater en ander afval vanuit alle soorten toiletten, urinoirs en WC-spuigaten; het spoelwater uit medische ruimten (behandelingskamer, ziekenboeg, ...) via wastafels, badkuipen en spuigaten; het spoelwater uit ruimten waarin zich levende dieren bevinden; en ander afvalwater indien vermengd met het boven omschreven spoelwater²⁸⁹². De Bijlage is van toepassing op alle nieuwe²⁸⁹³ schepen groter dan 200 BT en alle nieuwe schepen die gerechtigd zijn meer dan 10 personen te vervoeren (ongeacht de tonnenmaat). De Bijlage is ook van toepassing op alle bestaande schepen groter dan 200 BT of de bestaande schepen die gerechtigd zijn meer dan 10 personen te vervoeren, 10 jaar na datum van inwerkingtreding van de Bijlage²⁸⁹⁴.

²⁸⁸⁸ Voorschrift 7, Bijlage III, MARPOL 73/78.

²⁸⁸⁹ Zie de uitzondering op de definitie van dumping in art. 1.1.(5)(b), Zeerechtverdrag; Zowel art. III (1)(b) van het Verdrag van Londen, art. 19 (1)(b) van het Verdrag van Oslo, art. 3 (4) van het Verdrag van Barcelona en art. 3 (b) van het Verdrag van Helsinki bevat een bepaling waarbij het overboord zetten, in dit geval van verpakte schadelijke stoffen, in die uitzonderlijke omstandigheden niet wordt beschouwd als een vorm van dumping

²⁸⁹⁰ Resolutie MEPC 38(29), Application of the provisions of Annex IV of the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto on the Discharge of Sewage in the Baltic Sea area.

²⁸⁹¹ Cf. Geamendeerde verdragstekst Helsinki 1974 en tekst van het Verdrag van Helsinki 1992 in 56 Baltic Sea Environment Proceedings 107 (127) en 141 (170) (1994).

²⁸⁹² Voorschrift 1 (3), Bijlage IV, MARPOL 73/78.

²⁸⁹³ Nieuwe schepen onder Bijlage IV zijn schepen: a. waarvoor het bouwcontract is geplaatst of, waarvan bij het ontbreken van een bouwcontract de kiel is gelegd, of dat zich in een soortgelijk stadium bevindt, op of na de datum van de inwerkingtreding van deze Bijlage, of, b. opgeleverd drie jaar of langer na de datum van inwerkingtreding van deze Bijlage: Voorschrift 1 (1), Bijlage IV, MARPOL 73/78.

²⁸⁹⁴ Voorschrift 2, Bijlage IV, MARPOL 73/78.

7.5.5.2. Lozingsbepalingen

Het lozen van sanitair afval in zee is verboden, behalve wanneer:

1/ a) de lozing afgebroken en ontsmet afvalwater betreft afkomstig van een behandelingsinstallatie of een systeem voor het afbreken en ontsmetten van het sanitair afval, en de lozing plaatsgrijpt op een afstand van meer dan 4 zeemijlen vanaf het dichtstbijzijnde land; ofwel b) niet-afgebroken of niet-ontsmet sanitair afval betreft en de lozing plaatsgrijpt op meer dan 12 zeemijlen vanaf het dichtstbijzijnde land, op voorwaarde dat in beide gevallen het in de verzameltanks opgeslagen sanitair afval niet ineens wordt geloosd, doch in een matig tempo terwijl het schip zijn vaarroute vervolgt met een snelheid van ten minste 4 knopen en in een hoeveelheid per tijdseenheid gebaseerd op de door de IMO ontwikkelde normen;

2/ het schip gebruik maakt van een installatie voor de behandeling van sanitair afval dat voldoet aan de eisen van bedrijfsvoering gebaseerd op de door de IMO ontwikkelde normen en beproevingsmethoden, waarvan de resultaten zijn neergelegd in het Internationaal Certificaat van Voorkoming van Verontreiniging door Sanitair Afval (1973) en op voorwaarde dat de geloosde vloeistof geen zichtbare drijvende deeltjes bevat of een verkleuring van het omgevingswater tot gevolg heeft;

3/ het schip zich bevindt in de wateren onder de rechtsmacht van een staat en bezig is met het lozen van sanitair afval in overeenstemming met de eventueel minder strikte eisen die door dat land worden gesteld²⁸⁹⁵.

7.5.5.3. Het lozingsverbod voor sanitair scheepsafval in de Baltische Zee

Zoals reeds opgemerkt, is het op grond van Voorschrift 7, Bijlage IV van het Verdrag van Helsinki (1974) voor schepen verboden om sanitair scheepsafval in de Baltische Zee te lozen. Voorschrift 7 neemt de bepalingen van Bijlage IV, MARPOL over, zowel voor wat de definitie van sanitair scheepsafval betreft, als de toepasselijke schepen, de lozingsbepalingen en de certificaatverplichtingen²⁸⁹⁶. De verdragspartijen moeten uiteraard voldoende ontvangstinstallaties in hun havens ter beschikking stellen zonder dat schepen bij de afgifte onnodig lang worden opgehouden²⁸⁹⁷.

Het lozingsverbod voor sanitair scheepsafval is vooral van toepassing op schepen onder de vlag van de staten grenzend aan de Baltische Zee (Denemarken, Duitsland, Finland, Zweden,

²⁸⁹⁵ Voorschrift 8, Bijlage IV, MARPOL 73/78.

²⁸⁹⁶ Zie amendement op het Verdrag van Helsinki door HELCOM Recommendation 11/8 "Amendments to Regulation 7 of Annex IV of the Helsinki Convention", adopted 14 February 1990, in 33 Baltic Sea Environment Proceedings 51 (1990); zie ook HELCOM, Intergovernmental Activities in the Framework of the Helsinki Convention 1974-1994, in 56 Baltic Sea Environment Proceedings 59-60 (1994).

²⁸⁹⁷ Voorschrift 7 (E), Bijlage IV, Helsinki (1974).

Polen, Estland, Letland, Litouwen en Rusland²⁸⁹⁸) en op vreemde schepen in de nationale wateren van de Baltische Zeelanden (interne wateren en territoriale zee)²⁸⁹⁹. HELCOM Aanbeveling 16/2 van 14 maart 1995 roept de regeringen van de Baltische staten op om de schepen onder hun vlag te onderzoeken of ze zijn uitgerust met een passende afvalwaterzuiveringsinstallatie of een desinfecteringssysteem, of anderzijds opslagtanks en de noodzakelijke lozingsverbindingen. Baltische staten moeten hun schepen voorzien van een Internationaal Certificaat van Voorkoming van Verontreiniging door Sanitair Afval ("*Sewage Pollution Prevention Certificate*"). Voor schepen onder vreemde vlag in overtreding met Bijlage IV, MARPOL, wordt aan de vlaggenstaat gemeld dat het betrokken schip een inbreuk heeft gepleegd op het Verdrag van Helsinki (1974)²⁹⁰⁰. Hoewel Bijlage IV, MARPOL 73/78 nog niet van kracht is kunnen de Baltische Zeelanden bij inbreuken op de Bijlage wel de schepen vervolgen onder de vlag van de andere verdragspartijen bij het Verdrag van Helsinki en vreemde schepen bij overtredingen in de nationale wateren van de Baltische Zeelanden op basis van HELCOM aanbeveling 11/9.

HELCOM aanbeveling 11/10 bevat richtlijnen voor de capaciteitsberekening van de noodzakelijke opvang aan boord van passagiersschepen voor het sanitair scheepsafval. De Richtlijn maakt een onderscheid tussen zwart water ("*black water*" of "*sewage*") en grijs water ("*grey water*"). Zwart water is het spoelwater en ander afval vanuit alle soorten toiletten, urinoirs en WC-spuigaten; het spoelwater uit medische ruimten (behandelingskamer, ziekenboeg, ...) via wastafels, badkuipen en spuigaten; het spoelwater uit ruimten waarin zich levende dieren bevinden; en ander afvalwater indien vermengd met het boven omschreven spoelwater²⁹⁰¹. Grijs water is het effluent afkomstig van de keuken, de voorraadkamers, de wasinrichting, de kombuizen, de baden en de douches. Enkel het zwart water moet worden behandeld luidens het MARPOL-Verdrag en het Verdrag van Helsinki (1974). Niettemin wordt op de meeste schepen het zwart water met het grijs water vermengd, waardoor ook het grijs water effluent onder de verdragstoepassing valt. De capaciteit voor de opslag van sanitair scheepsafval op passagiersschepen bij reizen van meer dan 24 uur, wordt per persoon en per dag geschat op 70 liter voor zwart water bij conventionele systemen of 25 liter bij vacuümsystemen en 230 liter bij de vermenging van zwart en grijs water bij conventionele systemen of 185 liter bij vacuümsystemen²⁹⁰².

²⁸⁹⁸ In 1994 is Letland en de Europese Commissie toetreden tot het Verdrag van Helsinki ter bescherming van de Baltische Zee van 1974, waardoor er nu 10 verdragspartijen zijn: 60 Baltic Sea Environment Proceedings 1 (1995).

²⁸⁹⁹ Cf. HELCOM Recommendation 11/9 "National Regulations on the Discharge of Sewage in National Waters", adopted 14 February 1990, in 33 Baltic Sea Environment Proceedings 55 (1990); zie ook 65 Baltic Sea Environment Proceedings 60 (1994).

²⁹⁰⁰ HELCOM Recommendation 16/2 "Cooperation in Investigating Violations or Suspected Violations of the Sewage Discharge Provisions of the Helsinki Convention", adopted 14 March 1995, bevat eveneens twee meldingsformulieren, één in het geval het schip de vlag voert van een verdragspartij bij het Verdrag van Helsinki en één in de andere gevallen: in 60 Baltic Sea Environment Proceedings 33 (1995).

²⁹⁰¹ Bijlage IV, Voorschrift 7 (A), Verdrag van Helsinki 1974; idem Voorschrift 1 (3), Bijlage IV, MARPOL 73/78.

Een recente studie heeft uitgemaakt dat er zich jaarlijks minstens 70 miljoen passagiers op ferryschepen in de Baltische Zee bevinden en dat ferryschepen jaarlijks 432.000 m³ afvalwater produceren, dat gedeeltelijk in zee wordt geloosd. Door deze lozingen wordt er jaarlijks 132 ton stikstof en 33 ton fosfor in de Baltische Zee gebracht²⁹⁰³.

De Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring (1995) roept alle Noordzeelanden op om Bijlage IV te ratificeren en de lozingen van sanitair scheepsafval in navolging op deze Bijlage te controleren bij ferryschepen die meer dan 50 personen mogen vervoeren tijdens internationale reizen tussen de havens van de Noordzeelanden²⁹⁰⁴. Deze oproep is vrijblijvend, aangezien in tegenstelling tot de Baltische Zeelanden, de Noordzeelanden over geen regionaal verdrag beschikken om op een gecoördineerde wijze een verdere invulling te geven aan Bijlage IV. Volgens het Vooruitgangsrapport 1995 over de tenuitvoerlegging van de Derde Ministeriële Noordzeeverklaring van 1990, passen met uitzondering van België, Nederland en Noorwegen, de overige Noordzeelanden Bijlage IV op vrijwillige basis toe op schepen die internationale reizen ondernemen met meer dan 50 passagiers aan boord²⁹⁰⁵. Van de Noordzeelanden hebben Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en Zweden Bijlage IV ook effectief geratificeerd²⁹⁰⁶.

7.5.6. Verontreiniging door scheepsvuilnis

7.5.6.1. Toepassing

Bijlage V bevat de voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door vuilnis van schepen. Onder vuilnis wordt begrepen: alle soorten etensresten, huishoudelijk afval en afval voortvloeiende uit de bedrijfsvoering, met uitzondering van verse vis en gedeelten ervan, ontstaan tijdens de normale bedrijfsvoering van het schip en die voortdurend of regelmatig worden verwijderd van het schip. Stoffen omschreven en opgesomd in de andere Bijlagen van het MARPOL-Verdrag worden uiteraard niet aanzien als scheepsvuilnis²⁹⁰⁷. Etensresten zijn alle bedorven en niet-bedorven levensmiddelen, zoals fruit, groenten, zuivelproducten, gevogelte, vleesproducten, voedselrestanten en alle materialen die door deze afval zijn aangetast. Huishoudelijk afval zijn alle soorten voedingsresten en afval afkomstig van de leefruimten aan

²⁹⁰² HELCOM Recommendation 11/10 "Guidelines for Capacity Calculation of Sewage Systems on Board Passenger Ships", adopted 14 February 1990, in 33 Baltic Sea Environment Proceedings 57 (1990).

²⁹⁰³ 60 Baltic Sea Environment Proceedings 10 (1995).

²⁹⁰⁴ Punt 1.7, Bijlage 3, Vierde Noordzeeverklaring (1995): "*The Ministers AGREE to encourage all North Sea states which have not yet done so: i) to ratify Annex IV, and to bring about early entry into force of the revised text of that Annex; ii) to control seawage discharges (in accordance with the discharge requirements of Annex IV of MARPOL 73/78) from ferries engaged in scheduled international voyages between North Sea ports and which are certified to carry more than 50 persons*".

²⁹⁰⁵ NSC Progress Report 1995, 135.

²⁹⁰⁶ Zie IMO News 12-14 (1994/4), stand op 1 november 1994; Groot-Brittannië op 11 september 1995: IMO News 13 (1995/3).

²⁹⁰⁷ Voorschrift 1 (1), Bijlage V.

boord van het schip, waaronder papier, glas en metalen blikken. Afval voortvloeiende uit de bedrijfsvoering bestaat uit: 1/ ladingafval, of alle materialen die afval worden na te zijn gebruikt voor de stuwage en behandeling van de lading, waaronder o.m. stuwagemateriaal, steunmateriaal, palletten, bekledingstof en verpakkingsmateriaal, triplex, papier, karton, draden en stalen banden; 2/ onderhoudsafval, of materialen afkomstig van de machine- en dekkamers die gebruikt worden tijdens het onderhoud en de bedrijfsvoering van het schip, zoals roetafval, machine bezinksels, afgeschuurde verf, dekborstels, voddens, veegvuil, Onder vuilnis worden ook alle kunststoffen begrepen of plastics, in de betekenis van solide materiaal dat een essentieel ingrediënt bevat van één of meer organisch-synthetische hoge polymeren, waar aan het eindproduct een vorm wordt gegeven met behulp van warmte of druk. Kunststoffen worden op het schip gebruikt voor o.m. verpakkingen (flessen, containers,), scheepsuitrusting (pijpleidingen, vloerbedekking, isolatie, elektrische en elektronische componenten), wegwerpborden en -tassen, visnetten, kleefbanden, touwen, ...²⁹⁰⁸. Scheepsvuilnis bestaat normaliter uit 50% glas, karton, onderhouds- en ladingafval, uit 25% plasticafval en uit 25% voedselresten²⁹⁰⁹.

Bijlage V is van toepassing op alle schepen²⁹¹⁰, met inbegrip van vissersvaartuigen en pleziervaartuigen op zee²⁹¹¹. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het storten van vuilnis in en buiten de bijzondere gebieden. De bijzondere gebieden in deze Bijlage zijn: de Middellandse Zee, de Baltische Zee, de Zwarte Zee, de Rode Zee, de Perzische Golf²⁹¹², de Noordzee²⁹¹³, Antarctica²⁹¹⁴ en de Caraïbische Regio²⁹¹⁵. De voorschriften ten aanzien van de bijzondere gebieden zijn van toepassing één jaar nadat de MEPC dit heeft beslist. De MEPC kan hiertoe slechts beslissen, nadat de staten grenzend aan het bijzonder gebied de IMO hebben in kennis gesteld dat er voldoende ontvangstfaciliteiten beschikbaar zijn²⁹¹⁶. Momenteel zijn de bepalingen inzake de bijzondere gebieden van toepassing op de Baltische Zee²⁹¹⁷, de Noord-

²⁹⁰⁸ Zie Guidelines for the Implementation of Annex V of MARPOL 73/78, 1.7.

²⁹⁰⁹ Cf. HELCOM Recommendation 14/7 adopted on 3 February 1993.

²⁹¹⁰ Bijlagen V en III maken geen onderscheid tussen nieuwe en bestaande schepen. Zie Voorschrift 1.1. Bijlage III en Voorschrift 2 Bijlage V.

²⁹¹¹ Zie Guidelines for the Implementation of Annex V of MARPOL 73/78.

²⁹¹² Voorschrift 5 (1), Bijlage V, MARPOL 73/78.

²⁹¹³ De Noordzee werd aan de oorspronkelijke lijst toegevoegd bij Resolutie MEPC.36(28), goedgekeurd op 17 oktober 1989. Tekst in: FREESTONE, D., IJLSTRA, T. (Eds.), The North Sea: Basic Legal Documents on Regional Environmental Co-operation, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 314; IMO News 20 (1991/3).

²⁹¹⁴ Resolutie MEPC. 42(30), waardoor Antarctica wordt opgenomen in Voorschrift 5 (1), Bijlage V, MARPOL 73/78.

²⁹¹⁵ Resolutie MEPC. 48(31) waardoor de Caraïbische Regio, omvattende de Golf van Mexico en de Caraïbische Zee, wordt toegevoegd aan Voorschrift 5 (1), Bijlage V, MARPOL 73/78; Zie ook: IMO News 18 (1991/3).

²⁹¹⁶ Zie Voorschrift 5 (4), Bijlage V, MARPOL 73/78.

²⁹¹⁷ Resolutie MEPC 9(17).

zee²⁹¹⁸ en Antarctica²⁹¹⁹.

7.5.6.2. Lozingen in bijzondere gebieden, waaronder de Noordzee

In de bijzondere gebieden is het voor **alle schepen** verboden om de volgende stoffen te storten: 1/ alle kunststoffen, met inbegrip van, doch niet beperkt tot, trossen en visnetten van synthetisch materiaal en plastic vuilniszakken; en 2/ alle overige huisvuil, daarbij inbegrepen papierproducten, lompen, glas, metaal, flessen, aardewerk, stuwagehout, bekledings- en verpakkingsmaterialen. Het storten van voedselresten dient zo ver mogelijk vanaf het dichtstbijzijnde land te geschieden, doch in elk geval niet binnen de 12 zeemijlen vanaf de kust. Voedselresten mogen in de Caraïbische Regio worden gestort voorbij de 3 zeemijl vanaf het dichtstbijzijnde land, op voorwaarde dat deze voedselresten worden fijn gemalen zodat ze door een zeef kunnen met een diameter van minder dan 25 mm. Ingeval het vuilnis is vermengd met andere lozingen, waarvoor afwijkende eisen gelden met betrekking tot het storten of het lozen ervan, zijn de zwaarste eisen van toepassing²⁹²⁰.

7.5.6.3. Lozingen in de overige zeegebieden

Buiten de bijzondere gebieden is het voor **alle schepen** verboden om alle kunststoffen, met inbegrip van, doch niet beperkt, tot trossen en visnetten van synthetisch materiaal en plastic vuilniszakken te storten. Het storten van andere vuilnis dient zover mogelijk vanaf het dichtstbijzijnde land te geschieden, maar is in elk geval verboden indien de afstand tot het dichtstbijzijnde land kleiner is dan: 1/ 25 zeemijlen, in geval van stuwagehout, bekledings- en verpakkingsmateriaal dat blijft drijven; en 2/ 12 zeemijlen, in geval van voedselresten en alle andere vuilnis, daarbij inbegrepen papierproducten, lompen, glas, metaal, flessen, aardewerk en soortgelijk afval. Wordt deze andere vuilnis bewerkt door een afbreek- of maalinstallatie, dan is het storten van deze afgebroken of gemalen vuilnis toegestaan indien het een rooster met gaten van maximum 25 mm doorsnede kan passeren en indien het storten zover als mogelijk vanaf het dichtstbijzijnde land gebeurt, doch in geen geval binnen een afstand kleiner dan 3 zeemijlen vanaf de kust. Wordt het vuilnis vermengd met andere lozingen waarvoor afwijkende eisen gelden met betrekking tot de verwijdering, dan zijn op het lozen ervan de zwaarste eisen van toepassing²⁹²¹.

Voor **vaste of drijvende offshore platformen** gebruikt voor de exploratie, exploitatie en de daarbij horende verwerking van minerale rijkdommen van de zeebodem en alle andere schepen die zich binnen 500 meter van dergelijke platformen bevinden, is het verboden om vuilnis te storten, tenzij het voedselresten betreft die door een afbreek- of maalinstallatie worden bewerkt zodat de afgebroken of gemalen voedselresten een rooster met gaten van maximum 25 mm kunnen passeren en indien deze platforms zich meer dan 12 mijlen vanaf het dichtstbijzijnde

²⁹¹⁸ Resolutie MEPC. 37(28) waardoor de Noordzee een bijzonder gebied wordt vanaf 18 februari 1991.

²⁹¹⁹ Met ingang van 17 maart 1992.

²⁹²⁰ Voorschrift 5 (2)(3), Bijlage V, MARPOL 73/78.

²⁹²¹ Voorschrift 2, Bijlage V.

de land bevinden²⁹²².

Tabel 55: MARPOL, BIJLAGE V: Lozingsvoorwaarden scheepsvuilnis

	bijzondere gebieden	andere zeegebieden
- plastic, daarbij inbegrepen maar niet beperkt: synthetische koorde, synthetische visnetten en plastic vuilnis-zakken	lozing verboden	lozing verboden
- stuw-en verpakkings materiaal, bekledingstof die kan drijven	lozing verboden	lozing toegestaan voorbij 25 zeemijl vanaf de dichtstbijzijnde kust
- alle andere vuilnis, met inbegrip van papierproducten, glas, metaal, flessen,...	lozing verboden	lozing toegelaten voorbij 12 zeemijl vanaf de dichtstbijzijnde kust
- andere gemalen vuilnis (papier, metaal, ...) dat door een zeef kan met openingen van minder dan 25mm	lozing verboden	lozing toegelaten voorbij 3 zeemijl vanaf de dichtstbijzijnde kust
- voedselafval	lozing zover mogelijk weg van de kust, in ieder geval verboden binnen 12 zeemijl vanaf de dichtstbijzijnde kust	lozen toegestaan voorbij 12 zeemijl vanaf de dichtstbijzijnde kust
- gemalen voedselafval dat door een zeef kan met openingen van minder dan 25mm	lozing in de Caraïben zo ver mogelijk weg van de kust en in ieder geval verboden binnen 12 zeemijl vanaf de dichtstbijzijnde kust	lozen toegestaan voorbij 3 zeemijl vanaf de dichtstbijzijnde kust
Mengsels van vuilnis of vuilnis gemengd met andere lozingen waarvoor ander lozingsvoorwaarden gelden, zullen worden behandeld in overeenstemming met de strengste lozingsvereisten.		

7.5.6.4. Bijkomende uitrustingsverplichtingen voor het schip

De lozingsverplichtingen voor schepen onder Bijlage V zijn weinig zinvol, indien ook aan de schepen geen verdere bijkomende uitrustingsverplichtingen worden opgelegd. De effectieve afgifte van het afval van schepen die gedurende hun reis door bijzondere gebieden en andere zeegebieden varen, is onder de huidige Bijlage V niet controleerbaar. Wat in een bijzonder gebied niet mag worden geloosd, kan worden aan boord gehouden om het te lozen buiten het gebied. Ook het verband tussen het afval en een specifiek schip is in veel gevallen onbestaan-

²⁹²² Voorschrift 4, Bijlage V, MARPOL 73/78.

de, in tegenstelling met lozingen van ladingrestanten. Het is onmogelijk te weten te komen vanaf welk schip plasticafval, flessen, koorden enz. afkomstig zijn, tenzij het schip op een overtreding kan worden betrapt tijdens de lozing. Nochtans zou de uitbreiding van het lozingsverbod uit de bijzondere gebieden naar de andere zeegebieden voor materialen die blijven drijven (verpakkingsmateriaal en stuwagemateriaal), maar ook voor huishoudelijk scheepsvuilnis, zoals de verpakking van huishoudelijke producten (papier, karton, metaal, glas en flessen), hoewel geen prioriteit binnen de IMO, toch een mogelijke optie moeten kunnen zijn. Vooral drijvend verpakkingsmateriaal kent geen afstandsbeperkingen. Aan schepen moeten specifieke uitrustingsverplichtingen worden opgelegd waardoor de lozingsovertredingen ook fysisch aan boord door een haveninspecteur kunnen worden bevestigd, zoals o.m. het geval bij olielozingen. Zoals gebruikelijk, voeren de Baltische Zeelanden ook hier een dynamisch beleid. HELCOM Aanbeveling 14/7 bevat richtlijnen voor voorzieningen en faciliteiten aan boord van schepen met het oog op de behandeling, opslag en verwerking van scheepsafval²⁹²³. De HELCOM richtlijnen putten hun rechtsgrond uit Voorschrift 8, Bijlage IV van het Verdrag van Helsinki (1974) over het lozen van scheepsafval en anticiperen de opkomst zijnde IMO- richtlijnen terzake²⁹²⁴. De HELCOM richtlijnen zijn van toepassing op schepen waarvan de kiel is gelegd op of na 1 oktober 1993 en op bestaande schepen, indien mogelijk. Schepen moeten aan boord drie afvalcontainers hebben voor de selectieve verzameling van scheepsafval waarvan de lozing in de bijzondere gebieden is verboden en waarbij het afval wordt afgegeven in de havens. Een container moet geschikt zijn voor plasticafval, een andere voor stuw- en verpakkingsmateriaal en een derde container voor papier-glas-metaal. Iedere container moet een minimale capaciteit hebben, die verschilt naargelang de bruto tonnage van het schip. Vissersschepen moet worden uitgerust met voorzieningen waardoor de scheepsvuilnis aan boord wordt gehouden tot het kan worden afgegeven aan een ontvangstinstallatie op het vasteland. De opslagcapaciteit voor scheepsvuilnis kan worden verminderd bij schepen die een regelmatige dienst onderhouden tussen twee havens (ferries) of die korte zeezeizen maken.

²⁹²³ HELCOM Recommendation 14/7 "Guidelines for Provisions of Facilities for the Handling, Storage and Processing of Shipboard Garbage" adopted 3 February 1993: 52 Baltic Sea Environment Proceedings 55 (1993).

²⁹²⁴ "Guidelines on Developing Shipboard Waste Management Plans", als een gevolg van het nog goed te keuren nieuwe Voorschrift 9, Bijlage V, MARPOL 73/78.

Tabel 56: biedt een overzicht van de minimale capaciteit van de afvalcontainers in relatie tot de grootte van het schip (Bron: 52 *Baltic Environmental Proceedings* 57 (1993)).

	tot 400 BT en tot		400 tot 1.600 BT	1.600 tot 4.000 BT	4.000 tot 10.000 BT	10.000 BT en meer	schepen met meer dan 50 personen
	10 pers	50 pers					
minimale capaciteit van de con- tainers (m ³)	0,1	0,5	0,4	1,2	2,5	5,0	1 per 100 personen/ dag

Op de Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring in 1995 zijn de Noordzeelands niet verder geraakt dan enkele vage intentieverklaringen zonder concrete maatregelen. Luidens Bijlage 3 van de Verklaring gaan de Noordzeelands binnen de IMO geconcerteerde actie ondernemen met de bedoeling om maatregelen te ontwikkelen om afval te voorkomen en te verminderen om uiteindelijk lozingen uit te schakelen. Om het zich ontdoen van scheepsafval in de Noordzee te voorkomen en/of te verminderen, zijn de ministers overeengekomen: "*i) to take further action to improve surveillance and control of waste from ships in order to prevent illegal disposal at sea and to request IMO to develop and implement techniques for waste treatment onboard; ii) to request the Port Authorities or other competent authorities to develop waste stream management plans in every harbour; iii) to increase information on existing regulations and environmental effects in order to raise the public awareness of the problem; iv) to develop regulations making it mandatory for ships to deliver all garbage to a port reception facility before leaving port, taking into account the special problems of ferries and other such special cases*"²⁹²⁵. In feite is het laatste voorstel het meest concrete, dat kan aansluiten op een nieuw controlesysteem dat in bepaalde Noordzeehavens (vooral in Nederland en Duitsland) in ontwikkeling is onder de naam Promotion in Ports of MARPOL (PPM) en kan worden ingepast onder het Memorandum on Port State Control. Het eerst punt van de Noordzeeverklaring maakt reeds het voorwerp uit van amendingsvoorstellen op Bijlage V door het MEPC.

7.5.7. Gemeenschappelijke uitzonderingen op de verboden lozingen

7.5.7.1. De veiligheid van het schip en het redden van mensenlevens

Alle MARPOL- Bijlagen bevatten een clause waardoor kan worden afgeweken van het lozingsverbod, ongeacht of de lozing plaatsgrijpt in een bijzonder gebied of erbuiten. Het betreft de lozing die noodzakelijk is om de veiligheid van een schip te verzekeren of om mensenlevens op zee te redden²⁹²⁶. Bij het voorkomen van verontreiniging door schepen, heeft het redden van mensenlevens voorrang op de bescherming van het mariene milieu. Dit is de

²⁹²⁵ Punt 1.2, Bijlage 3, Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring (1995).

²⁹²⁶ Voorschrift 11 (a), Bijlage I; Voorschrift 6, Bijlage II; Voorschrift 7, Bijlage III; Voorschrift 9, Bijlage IV; Voorschrift 6, Bijlage V.

zogenaamde overmachtsclausule ("force majeure clause") die we o.m. ook terugvinden in alle dumpingverdragen²⁹²⁷. Op zee is het redden van mensenlevens nauw verbonden met de veiligheid van het schip.

Met uitzondering van Bijlage III, is er in de overige bijlagen sprake over de veiligheid van een schip of het redden van mensenlevens op zee ("*securing the safety of a ship or saving life at sea*") en is niet beperkt tot het betrokken schip of zijn bemanning, maar kan slaan of gelijk welk ander schip of andere persoon op zee die in gevaar verkeert. In het geval van verpakte schadelijke stoffen (Bijlage III) is de uitzondering slechts van toepassing op het betrokken schip zelf. Goederen mogen slechts in zee worden geworpen om de veiligheid van het schip en zijn bemanning zelf te verzekeren ("*securing the safety of the ship or saving life at sea*")²⁹²⁸.

Bij het lozen ingeval van overmacht moet het schip alle redelijke voorzorgen nemen om de lozing tot een minimum te beperken. De bewijslast voor een uitzondering op de lozingsovertreding ligt bij diegene die de uitzondering inroept, terwijl de bewijslast voor een lozingsovertreding daarentegen ligt bij de overheid die de overtreiding inroept²⁹²⁹. Het schip zal bij een lozing in nood steeds het bewijs moeten leveren dat het zich op de lozingsuitzondering kan beroepen.

7.5.7.2. Onvoorziene schade aan het schip of de uitrusting

Bij het lozen van olie of oliehoudende mengsels en gevaarlijk stoffen die worden vervoerd in bulk, zowel in en buiten de bijzondere gebieden, wordt nog een bijkomende uitzondering van technische aard toegestaan. De lozing die het gevolg is van schade aan het schip of aan de uitrusting ervan vormt een uitzondering op het lozingsverbod, mits alle redelijke voorzorgen werden genomen om de lozing te voorkomen of tot een minimum te beperken na het schadevoval of na de vaststelling van de lozing. Handelingen van de eigenaar of de kapitein ofwel met de bedoeling om schade te veroorzaken ofwel roekeloze handelingen, en met kennis van zaken dat deze handelingen waarschijnlijk schade zullen veroorzaken, worden niet beschouwd als een redelijke voorzorg²⁹³⁰. In de praktijk gaat het bijvoorbeeld over een schip dat blijft varen met een niet-functionerende technische uitrusting waardoor aan de lozingsvoorwaarden niet kan worden voldaan. Op het schip rust de verplichting om na een lozing wegens schade aan het schip of aan de uitrusting, deze schade spoedig te laten herstellen om een gelijkaardige lozing te voorkomen. Wordt deze schade niet hersteld, dan handelt de kapitein of de eigenaar met kennis van zaken en roekeloos en kan hij zich niet beroepen op een onvoorziene lozingsovertreding.

²⁹²⁷ Zie de clausule in de dumpingverdragen waarbij op het dumpingverbod een uitzondering wordt gemaakt "*in case of force majeure due to stress of weather or any other cause when human life or the safety of a ship or aircraft is threatened*"; zie artikel V, Dumpingverdrag van Londen (1972); artikel 8, Dumpingverdrag van Oslo (1972); artikel 9 (4) Verdrag van Helsinki (1974); artikel 8, Dumpingprotocol bij het Verdrag van Barcelona (1976); artikel 9, Dumpingprotocol bij het Verdrag van Noumea (1986); artikel 6, Dumpingprotocol bij het Verdrag ter bescherming van de Zwarte Zee (1992).

²⁹²⁸ Cf. TIMAGENIS, G.J., o.c., 453.

²⁹²⁹ Cf. TIMANGENIS, G.J., o.c., 451.

²⁹³⁰ Voorschrift 11 (b), Bijlage I; Voorschrift 6 (b), Bijlage II.

Een gelijkaardige uitzondering kan worden ingeroepen bij onvoorziene lozingen van sanitair afval en scheepsvuilnis, met het verschil dat de te nemen redelijke voorzorgsmaatregelen zowel slaan op de periode voor en de periode na het schadegeval²⁹³¹. Bij het toevallig verlies van synthetische visnetten moeten alle redelijke voorzorgen worden genomen om dit verlies te voorkomen, terwijl het verlies van synthetisch materiaal om die netten te herstellen niet meer onder de uitzondering valt²⁹³². Het overboord werpen van verpakte schadelijke stoffen is niet toegelaten wegens schade aan het schip of de uitrusting, behoudens de gevallen om het schip in zijn geheel te redden of de mensenlevens aan boord.

7.5.7.3. Het bestrijden van verontreiniging

Onder Bijlage I en II is het mogelijk om olie en oliehoudende mengsels of schadelijke vloeistoffen te lozen op voorwaarde dat de olie of de schadelijke stof is goedgekeurd door de administratie van de vlaggenstaat van het schip met het doel om bepaalde verontreinigingsvoorvallen te bestrijden, ten einde de schade door de oorspronkelijke verontreiniging tot een minimum te beperken. Voor deze lozing is de bijkomende toestemming vereist van elke regering binnen wiens rechtsmacht men voorneemt om te lozen²⁹³³. In de praktijk worden oliehoudende of chemische stoffen bedoeld die door een schip worden gebruikt om verontreinigingsschade te beperken bij het bestrijden van een specifieke verontreinigingsvoorval, bijvoorbeeld om de dispersie of de afbraak van een olielaag te bevorderen na een olielozing of een ongeval. In het geval deze stoffen worden gebruikt binnen de rechtsbevoegdheid van meer kuststaten, moet iedere kuststaat daartoe zijn toelating geven.

7.6. Nieuwe ontwikkelingen binnen de MARPOL- regelgeving

Met nieuwe ontwikkelingen binnen de MARPOL- regelgeving bedoelen we voornamelijk regelgeving die nog niet het voorwerp uitmaakt van een reeds goedgekeurde nieuwe MARPOL- Bijlage.

7.6.1. Luchtverontreiniging afkomstig van schepen

7.6.1.1. Evolutie van de initiatieven binnen de IMO

Onder invloed van het Verdrag ter bescherming van de ozonlaag²⁹³⁴ en het Protocol daarbij²⁹³⁵,

²⁹³¹ Voorschrift 9 (b), Bijlage IV; Voorschrift 6 (b), Bijlage V.

²⁹³² "The accidental loss of synthetic fishing nets, provided that all reasonable precautions have been taken to prevent such loss": Amendement op Voorschrift 6 (c), Bijlage V, van 18 oktober 1989, goedgekeurd door Resolutie MEPC.36(28) ter vervanging van de oorspronkelijke tekst in Voorschrift 6 (c) van Bijlage V, die luidde: "het toevallige verlies van synthetische visnetten of materiaal van synthetische aard, benodigd voor het herstellen van dergelijke netten, mits alle redelijke voorzorgen zijn genomen om dit verlies te voorkomen".

²⁹³³ Voorschrift 11 (c), Bijlage I; Voorschrift 6 (c), Bijlage II, MARPOL 73/78.

²⁹³⁴ Verdrag ter bescherming van de ozonlaag, Wenen, 22 maart 1985. Tekst in: 26 ILM 1516 (1987).

en als een gevolg van een Noors rapport over luchtverontreiniging afkomstig van schepen²⁹³⁶, komt deze problematiek in 1988 op de agenda van het MEPC²⁹³⁷. In 1989 worden de regeringen door de IMO voor de eerste maal opgeroepen om het gebruik van halogenen in brandbestrijdingsmiddelen aan boord van schepen te beperken²⁹³⁸. Aan het MSC wordt tegelijkertijd opgedragen om een plan uit te werken om het gebruik van halons gefaseerd uit te bannen.

Tijdens de tweede bijeenkomst van de verdragspartijen bij het Verdrag ter bescherming van de ozonlaag aanvaardden deze partijen gefaseerde gebruiks- en productiebeperkingen voor stoffen die de ozonlaag aantasten en een volledige stopzetting van het gebruik en productie van CFK's en halonen tegen 2000²⁹³⁹. Ook voor de IMO werd de noodzaak duidelijk om het gebruik van CFK's en halon aan boord van schepen op termijn te verbieden²⁹⁴⁰.

Onder invloed van het Verdrag over grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand²⁹⁴¹ en vooral de daarop volgende protocollen betreffende de vermindering met 30% tegen 1993 van de grensoverschrijdende zwavelemissies²⁹⁴², de beperking van de uitstoot van stikstofdioxide tot het niveau van 1987 en een betere controle op de verbrandingsprocessen van

²⁹³⁵ Protocol over de stoffen die de ozonlaag aantasten, Montreal, 16 september 1987. Tekst in: 26 ILM 1541 (1987). Het Protocol voorziet in de bevestiging en het afbouwen van het gebruik van CFK's en bepaalde halon tot op de niveaus van 1986. De productie van CFK's en bepaalde halons moet beperkt blijven tot de productieniveaus van 1986, met mogelijk een verhoogde productie van niet meer dan 10%.

²⁹³⁶ Zie IMO News, 1988/4, 5.

²⁹³⁷ MEPC 26/52.

²⁹³⁸ Resolutie A.655 (16) "Use of halons as fire-extinguishing media on board ships".

²⁹³⁹ Besluiten ter aanpassing en amendering van het Protocol van Montreal, Londen, 29 juni 1990. Tekst in: 30 ILM 537 (1991). Het Protocol voorziet: 1/ in 1992 een bevestiging van het gebruik en de productie van CFK's en halons op het niveau van 1986; 2/ een vermindering in het gebruik en de productie van CFK's en halons, met name tegen 1995 een vermindering van 50% op basis van de gegevens van 1986; 3/ voor CFK's een vermindering van het gebruik en de productie met 85% tegen 1997; 4/ tegen 2000 een volledige stopzetting van het gebruik en de productie van CFK's en halons. Om uitsluitend aan de nationale behoeften te voldoen, mogen de verdragspartijen tegen 1995 nog 10%, tegen 1997 nog 15% en tegen 2000 nog 15% CFK's en halons produceren.

²⁹⁴⁰ In 1990 waren de Noordzeelanden overeengekomen om de luchtverontreiniging door schepen tot een minimum te beperken en aan de IMO reductiedoelstellingen en streefdata hiertoe voor te stellen. De doelstellingen en hebben betrekking op: "(i) beperking van de emissie van schadelijke bestanddelen in uitlaatgassen; (ii) ontwikkeling van geschikte kwaliteitsnormen voor zware stookolie, in het bijzonder betreffende het zwavel- en chloorgehalte en het gehalte aan zware metalen, met inbegrip van het verbod op de toevoeging van chemisch afval; (iii) toepassing van de Beste Beschikbare Technieken om de emissies van stikstofdioxide en zwaveldioxide te verminderen; (iv) vermindering met als doel uitbanning van het gebruik van chemische verbindingen aan boord van schepen waarvan bekend is dat deze de ozonlaag aantasten, zoals chloorfluorkoolwaterstoffen en halonen; en (v) ontwikkeling van passende maatregelen en andere schadelijke verdampte vloeistoffen". § 25.1 (iii) en Bijlage 2D, Verklaring van Den Haag (1990).

²⁹⁴¹ Verdrag van Genève van 13 november 1979. Tekst in: 18 ILM 1442 (1979).

²⁹⁴² Protocol van Helsinki, 8 juli 1985. Tekst in: 27 ILM 707 (1988).

fossiele brandstoffen²⁹⁴³, nam de Algemene Vergadering van de IMO in 1991 unaniem de eerste Resolutie aan ter voorkoming van luchtverontreiniging door schepen (Resolutie A.719(17)²⁹⁴⁴. Resolutie A.719(17) van 6 november 1991 "Prevention of Air Pollution from Ships" biedt een aanzet tot een beleid dat erop gericht is om de luchtverontreiniging veroorzaakt door alle schepen te controleren, waaronder in de eerste plaats een vermindering van het gebruik van halons en CFK's in overeenstemming met het Protocol van Montreal. De Resolutie stelt ook voor om de schadelijke stoffen in de uitstoot van uitlaatgassen afkomstig van de verbranding van schadelijke brandstofcomponenten en verbrandingsprocessen te verminderen²⁹⁴⁵. Het MEPC wordt opgeroepen om meer data te verzamelen over de huidige emissieniveaus, deze te beoordelen en om de beschikbaarheid van schone technologie te onderzoeken. Het MEPC in samenwerking met het MSC wordt verzocht om een nieuw ontwerp van bijlage bij MARPOL 73/78 uit te werken, waarin wordt voorzien in regels ter beperking en controle van de emissies van schadelijke stoffen in de atmosfeer. De coördinatie voor het ontwikkelen van een nieuwe Bijlage wordt in 1991 door het MEPC doorverwezen naar het Subcomité Chemicaliën in Bulk (BCH of "Sub-Committee on Bulk Chemicals"). Onder druk van de olie-industrie en de scheepvaartindustrie houdt de vlaggenstaatlobby de snelle ontwikkeling van een nieuwe bijlage tegen en wordt de noodzaak voor nieuwe maatregelen in vraag gesteld. Aan het MEPC wordt gevraagd om bijkomende richtlijnen te ontwikkelen en de vraag wordt teruggekaatst naar het MEPC²⁹⁴⁶. Dit heeft tot gevolg dat de definitieve aanvaarding van deze nieuwe bijlage die was voorzien voor 1994²⁹⁴⁷, inmiddels is uitgesteld tot 1996/1997²⁹⁴⁸ en de nieuwe bijlage vermoedelijk niet van kracht wordt voor 2010²⁹⁴⁹.

In tussentijd worden de regeringen in Resolutie A.719(17) aangemaand om het gebruik van

²⁹⁴³ Protocol van Sofia, 31 oktober 1988. Tekst in: 28 ILM 212 (1989).

²⁹⁴⁴ In juli 1991 had het MEPC een actieplan gemaakt, waarin emissiebeperkingen worden voorgesteld als een eerste stap gericht op het uitwerken van een nieuwe bijlage bij MARPOL 73/78. In dat actieplan wordt voorgesteld om op basis van de referentiegegevens uit 1986, het gebruik van CFK's en halons te beperken met 50% tegen 1995 met een totaal verbod tegen 2000. Voor het gebruik van CFK's is nog een beperking voorzien tot 15% tegen 1997. Er wordt voorgesteld om tegen het jaar 2000 de uitstoot van zwavel te beperken tot 50% en de uitstoot van stikstof en vluchtige organische bestanddelen te beperken tot 70% ten aanzien van referentiejaar die nog moeten worden vastgelegd. Voor de verbranding van scheepsvuilnis en ander scheepsafval zullen op het leefmilieu geïnspireerde normen worden uitgewerkt: MEPC 31/21, Annex 15; zie ook MEPC 30/24, Annex 13, november 1990; IMO News 6 (1991/1).

²⁹⁴⁵ Zie ook Resolutie A.728(17) van 7 november 1991 over het werkplan van de IMO tot 1998. Hierin wordt de vermindering van het gebruik van de stoffen die de ozonlaag aantasten, als één van de objectieven gesteld voor het MSC en de voorkoming van luchtverontreiniging door schepen, met inbegrip van de kwaliteit van de brandstoffen, als één van de objectieven gesteld voor het MEPC.

²⁹⁴⁶ NINABER, E., in 11 North Sea Monitor 9 (sept. 1993).

²⁹⁴⁷ Zie MEPC 31/21, Annex 15.

²⁹⁴⁸ IMO News 17 (1994/4).

²⁹⁴⁹ ELVINGSON, P., International Maritime Organisation. Oil Industry Blocks Attempts to Reduce Air Pollution from Ships, 13 North Sea Monitor 25 (March 1995).

CFK's te verbieden waarvan de potentiële aantasting van de ozonlaag meer dan 5% R11 bedraagt in installaties, koelinstallaties of luchtkoelinstallaties van schepen waarvan de kiel wordt gelegd op of na 6 november 1992. Het gebruik van CFK's in nieuwe installaties bij bestaande schepen is verboden vanaf 6 november 1992²⁹⁵⁰. Het gebruik van halon in brandblusinstallaties is verboden bij schepen waarvan de kiel is gelegd op of na 1 juli 1992, tenzij deze installaties van essentieel gebruik zijn. Het gebruik van halon in nieuwe brandblusinstallaties is verboden vanaf 1 juli 1992. Het volledig testen van brandblusinstallaties die halon bevatten aan boord van schepen is verboden sedert 1 januari 1992. Het toevoegen van chemische afvalstoffen aan de brandstofolie is verboden vanaf 1 januari 1992. Emissies van zwavel en stikstof in de uitlaatgassen en de emissies van vluchtige organische bestanddelen moeten worden vermindert, zonder dat er specifieke verminderingsvoorstellen worden gedaan²⁹⁵¹.

Hoewel IMO-Resolutie A.719(17) van 1991 het toevoegen van chemische afvalstoffen aan de brandstofolie verbiedt vanaf 1 januari 1992, stellen de Noordzeeministers in 1995 vast dat "*there are continuing problems regarding quality and contamination of fuel oil, inter alia, with chemical waste*". De Ministers verwijzen bijgevolg de zaak terug naar de IMO in de plaats van de bestaande Resolutie krachtig te doen naleven, hoewel ook nationale initiatieven in het vooruitzicht worden gesteld zonder verdere specificaties²⁹⁵². Het voorstel van Duitsland waarbij de Noordzeelanden elkaar zouden informeren over de nationale inspanningen daartoe, wordt in de uiteindelijke Noordzeeverklaring geschrapt²⁹⁵³. Concrete maatregelen en vergelijkingen van de nationale inspanningen blijven bijgevolg achterwege.

7.6.1.2. Het probleem van het zwavelgehalte in scheepsbrandstof

In Resolutie A.719(17) konden geen reductievoorstellen worden opgenomen voor de emissies van zwavel en stikstof in de uitlaatgassen van schepen. Zwavelemissies kunnen op twee wijzen worden verminderd. Ofwel door vermindering van het zwavelgehalte in de olie zelf ofwel door verwijdering van zwaveldioxyde na het verbrandingsproces en voor de emissies in de lucht²⁹⁵⁴.

²⁹⁵⁰ HELCOM Aanbeveling 11/11 verbiedt het gebruik van de CFC's R-12/R-11 en ander schadelijke CFC's op nieuwe schepen en voorziet in maatregelen bij het gebruik van deze stoffen in bestaande koelinstallaties aan boord van schepen. De aanbeveling roept op om minder schadelijke stoffen (zoals HCFC R-22) in de koelinstallaties te gebruiken en verbiedt het gebruik van CFC's als detergenten op schepen: HELCOM Recommendation "Measures to Reduce the Emissions of Harmful Chlorofluorocarbons from Ships", adopted 14 February 1990, in 33 Baltic Sea Environment Proceedings 59 (1990).

²⁹⁵¹ Zie ook HELCOM Recommendation 11/12 "Reduction of Air Pollution from Ships", adopted 14 February 1990, in 33 Baltic Sea Environment Proceedings 61 (1990). Deze aanbeveling bevat echter ook geen concrete reductievoorstellen en tijdlimieten.

²⁹⁵² "*The Ministers ... WILL TAKE further initiatives within the IMO to introduce methods of ensuring that the quality of fuel oil is suitable for the safe operation of ships and to further develop standards for fuel oil that take both safety and the protection of the environment into account. The Ministers WILL UNDERTAKE national efforts aimed at preventing contamination of fuel oil*": § 1.1., Bijlage 3, Vierde Noordzeeverklaring (1995).

²⁹⁵³ Zie voorbereidende werkzaamheden in Bijlage IV, tekst MDG-3: België, Denemarken, Frankrijk en Zweden waren hiertegen: tekst in bestand bij auteur.

²⁹⁵⁴ Cf. "Pollution Emissions in Shipping Traffic" (Germanischer Lloyd, January 1995), voorgesteld door Duitsland in MEPC 37/INF.13 (16 June 1995).

Door de vermindering van het zwavelgehalte in de olie die wordt gebruikt op het vasteland, is de scheepvaart een belangrijke overblijvende afzetmarkt geworden voor olie met een hoger zwavelgehalte. Door het feit dat deze olie veelal als een restproduct wordt beschouwd, zijn de prijzen navenant laag. Zowel de scheepsmotoren, als oliebehandelingsystemen werden speciaal ontwikkeld om deze olie te gebruiken, hoewel het gebruik in de scheepvaart aanleiding geeft tot veel technische mankementen met de scheepsmotoren en de productie van meer olieslib. Een hoger zwavelgehalte van de olie kan zowel het gevolg zijn van de raffinagetechnieken en/of van de gebruikte oliegrondstof. Vooral voor de raffinaderijen schept dit problemen omdat ze altijd met een sterk zwavelhoudend restproduct zullen overblijven. Enkel Afrikaanse en Noordzee-olie heeft een laag zwavelgehalte van 3 tot 3,5%, maar er wordt gevreesd dat deze voorraden de volgende 20 jaar zullen uitgeput raken²⁹⁵⁵. De markt van het zwavel op zich is een weinig winstgevende markt. Voor de scheepvaart zelf biedt zwavelarme olie op termijn meer voordelen dan nadelen, op voorwaarde dat alle schepen worden verplicht om deze olie te gebruiken en daarop adequate controles worden uitgevoerd om mogelijke concurrentievervalsingen tegen te gaan. De meerprijs voor de olie zal hoe dan ook aan de consument worden doorgerekend²⁹⁵⁶. Het prijskaartje bij het gebruik van olie met 5% zwavelgehalte blijft nihil, terwijl dit bij 3,5% tussen de 1,4 en 2 miljard dollar wordt geschat en bij 1,5% op 20 miljard dollar²⁹⁵⁷. Aangezien sterk zwavelhoudende olie altijd als een restproduct van het raffinageproces zal overblijven, stelt NINABER op basis van een Nederlandse studie voor om aan de scheepvaart olie te leveren met een laag zwavelgehalte en de goedkopere olie met een hoog zwavelgehalte aan de elektriciteitsproducenten te leveren, die gemakkelijker kunnen overgaan tot het filteren van de zwaveldioxyde uit de rookgassen. Voor de scheepvaart zou het gebruik van olie met een lager zwavelgehalte eveneens een vermindering van de stikstofemissies met 30% teweeg brengen²⁹⁵⁸.

Op basis van studies geleverd door de olie-industrie kwam men tot de vaststelling dat de zwaveluitstoot regionaal sterk kan verschillen. Daar waar de bijdrage in de uitstoot door de scheepvaart wereldwijd 5 à 4% bedraagt, zou de bijdrage door de scheepvaart in Europa beperkt zijn tot 2%. Als een gevolg hiervan is binnen de IMO het voorstel gegroeid om wereldwijd met een globale vermindering te komen, met de mogelijkheid om regionaal strengere accenten te leggen in navolging op de bestaande MARPOL- Bijlagen die een onderscheid maken tussen lozingen in en buiten bijzondere gebieden. Er zal met andere woorden in de Bijlage VI ook sprake zijn van bijzondere gebieden, waarover een consensus

²⁹⁵⁵ Olie uit de Perzische Golf heeft een hoger zwavelgehalte dan de Noordzee-olie, waardoor landen waarvan de raffinaderijen hoofdzakelijk olie uit de Perzische Golf betrekken (bv. België met Petrofina) de Scandinavische landen ervan beschuldigen de markt van de scheepvaartolie te willen beheersen. Ruwe olie uit Mexico en Panama heeft een zwavelgehalte van 4% en meer, het zwavelgehalte van bunkerolie in Singapore bedraagt 4,5%: MEPC 37/12/21 (21 July 1995), § 3.2.

²⁹⁵⁶ Zie NINABER, E., in 11 North Sea Monitor 10 (sept. 1993).

²⁹⁵⁷ Cf. MEPC 37/12/21 (21 July 1995), § 3.3.

²⁹⁵⁸ Ibid. 10-11.

bestaat dat in deze gebieden de zwaveluitstoot slechts 1,5% mag bedragen²⁹⁵⁹. Na drie jaar overleg, kan het MEPC nog steeds geen overeenstemming bereiken over het toegelaten globaal zwavelgehalte in brandstof van schepen. De voorstellen variëren van 3,5 % tot 5%²⁹⁶⁰, terwijl ook nog niet duidelijk is onder welke amenderingsvoorwaarden de nieuwe bijlage van kracht zal worden²⁹⁶¹. Een meerderheid van de landen blijft onder invloed van de olie-industrie, die zich binnen bepaalde nationale delegaties heeft ingewerkt, voorstander van een zwavelgehalte van 5% in de brandstofolie²⁹⁶² en bijgevolg geen bijkomende kostenimplicaties heeft voor de olie-industrie en de scheepvaart. Het zwavelgehalte van de bunkerolie die momenteel op de markt wordt gebracht is gemiddeld 3%²⁹⁶³ en was in 1990 2,7%. Met andere woorden een zwavelgehalte van 5% zou betekenen dat de zwaveluitstoot door de scheepvaart nog zou mogen stijgen in vergelijking met 1990 in plaats van te dalen, wat voor een aantal landen, waaronder Noorwegen, onaanvaardbaar is²⁹⁶⁴. Zowel de goedkope vlaggenstaten, als staten met oliebelangen verzetten zich tegen een globale beperking van het zwavelgehalte in de scheepsbrandstof ("global sulphur cap") of een zwavelgehalte van minder dan 5% en betwisten de noodzaak om grote bijzondere gebieden (bv. Noordzee en Baltische Zee) in te stellen, hierbij gebruik makend van het onderscheid tussen de emissie- en depositiegegevens en de studies van de olie-industrie. De olie-industrie stelt voor om schepen olie met een laag zwavelgehalte te doen gebruiken in de territoriale zeeën en in de havens²⁹⁶⁵, waarbij men zich de vraag kan stellen hoe deze verplichting kan worden gecontroleerd en worden afgedwongen voor schepen in de inter-continentale vaart. Volgens de olie-industrie daalt de zwavelconcentratie zeer sterk binnen een relatieve korte afstand van de bron waardoor de nood aan grote bijzondere gebieden zich niet voordoet. Noors onderzoek (DNV) spreekt dit niet tegen,

²⁹⁵⁹ OKAMURA, B., Proposed IMO Regulations for the Prevention of Air Pollution from Ships, 26 JMLC 192 (1995); cf. ook het standpunt van de olie-industrie (COIMF), die de 1,5% reductie aanvaardt, maar koppelt aan de uitgestrektheid van de bijzondere gebieden die volgens de industrie moeten beperkt blijven tot de grotere havens en enkele kustgebieden: MEPC 37/13/4 (19 May 1995).

²⁹⁶⁰ IMO News 17 (1994/4).

²⁹⁶¹ Zie MEPC 37/13 (1 December 1994), waarin het Secretariaat de verschillende opties nog eens op een rij zet met name: 1/ de aanvaarding van de Bijlage door een gewijzigde "uitdrukkelijke" aanvaardingsprocedure waarbij de vraag onbeantwoord blijft wanneer de Bijlage van kracht wordt (ratificatie door 15 staten of 8 staten, die 50% of 20% van de wereldtonnage in de koopvaardij vertegenwoordigen of zonder tonnagevoorwaarden); 2/ of door de soepele aanvaardingsprocedure. Niettemin bestaan er grote twijfels of deze laatste optie het op de conferentie van de verdragspartijen in 1996 kan halen; zie de verwerping van de V.S. van de soepele aanvaardingsprocedure in MEPC 37/13/18 (12 July 1995).

²⁹⁶² Cf. MEPC 37/13/21 (21 July 1995) verwijzend naar het verslag van BCH 24/15, waarin 23 afgevaardigden voorstander waren van 5% en 12 afgevaardigden van 3,5 tot 4%.

²⁹⁶³ ELVINGSON, P., in 13 North Sea Monitor 25 (March 1995).

²⁹⁶⁴ Cf. MEPC 37/13/6 (8 June 1995).

²⁹⁶⁵ MEPC 37/13/3 (Bahamas, Liberia, Panama)(12 May 1995); zie ook de standpunten van de olie-industrie in hoofde van OCIMF (Oil Companies International Marine Forum) waarop de argumenten van Panama, Liberia en de Bahamas gebaseerd zijn: MEPC 37/13/4 (19 May 1995), MEPC 37/13/6 (31 May 1995); het is duidelijk dat achter de standpunten van Liberia deze van de Verenigde Staten schuil gaan omdat de Liberiaanse vlag wordt gecontroleerd vanuit een maritiem bureau in de Verenigde Staten; zie ook MEPC 37/13/21 (Oostenrijk, Bahrein, India, Mexico, Singapore, Solomon Eilanden, Vanuatu en Venezuela)(21 July 1995).

aangezien de daling van de concentratie evident is door de vermenging met de lucht en naarmate de afstand groter is ook vermenging beter en bijgevolg de concentratie kleiner. Niettemin is 40% zwavel nog detecteerbaar na 600 km afstand van de bron. Niemand betwist dat zwavel zich in de lucht over grote afstanden kan verplaatsten, waardoor de neerslag zich verspreidt over ver afgelegen gebieden en bijdraagt tot het probleem van de zure regen²⁹⁶⁶. Vertegenwoordigers van de tankereigenaars en scheepseigenaars zijn ook vragende partij om leveranciers van bunkerolie te verplichten om brandstofolie van degelijke kwaliteit af te leveren. De havenautoriteiten zouden zowel de kwaliteit van de geleverde bunkerolie moeten nagaan via monstersnames en de inbreuken erop bestraffen bij de levering van bunkerfuel die afwijkt van de vooropgestelde kwaliteit²⁹⁶⁷. In de nieuwe bijlage is het ook de bedoeling om een onderscheid te maken tussen nieuwe en oude schepen ("grootvader clause"), zodat het nog onduidelijk is vanaf welk ogenblik oude schepen onder de bijlage zullen vallen²⁹⁶⁸. De moeilijke onderhandelingen over een globale en/of een regionale beperking van de zwaveluitstoot door de scheepvaart kunnen echter aanleiding geven tot verregaande regionale initiatieven van kuststaten.

7.6.1.3. Initiatieven van de Baltische Zeelanden

Met het oog op het voorkomen van luchtverontreiniging door de scheepvaart wordt door de Baltische Zeelanden een tweesporenbeleid gevoerd. Enerzijds zijn er de maatregelen die worden voorgesteld om te worden aanvaard binnen de IMO met het doel universeel te worden toegepast. De Baltische Staten stellen in ieder geval de Baltische Zee voor als een bijzonder gebied onder Bijlage VI, MARPOL 73/78²⁹⁶⁹. In deze zin leveren de Baltische Zeelanden een actieve bijdrage bij het tot stand komen van een nieuwe MARPOL- Bijlage over luchtverontreiniging. Daarnaast worden ook specifieke regionale maatregelen uitgevaardigd. Eén van deze regionale maatregelen betreft een amendement op het Verdrag van Helsinki (1974) waardoor een nieuw Voorschrift 9 in Bijlage IV van het Verdrag wordt ingevoerd²⁹⁷⁰. Vanaf 1 januari 1995 is het in de Baltische Zee verboden om scheepsvuilnis aan boord van schepen te verbranden met de bedoeling om het afval op deze wijze thermisch te vernietigen²⁹⁷¹. De verdragspartijen moeten dit verbod van toepassing maken op alle schepen die opereren in hun

²⁹⁶⁶ Cf. MEPC 37/13/3, MEPC 37/13/4 en MEPC 37/13/5 voor het standpunt van de olieindustrie; cf. MEPC 37/INF.19 voor het Noors standpunt en het voorstellen van de gehele Noordzee als een bijzonder gebied.

²⁹⁶⁷ Cf. INTERTANKO in MEPC 37/13/8 (12 July 1995); ICS in MEPC 37/13/14 (16 June 1995), § 7.

²⁹⁶⁸ Cf. Voorschrift 2 (1), ontwerp tekst Bijlage VI, in MEPC 37/13/12 (16 June 1995) "Prevention of Air Pollution from Ships. Report of the Correspondence Group on Revising the Annex. Submitted by the United States".

²⁹⁶⁹ Cf. MEPC 37/13/7 (8 June 1995); zie ook 55 Baltic Sea Environment Proceedings 9 en 25 (1994); HELCOM, Intergovernmental Activities in the Framework of the Helsinki Convention 1974-1994, in 56 Baltic Sea Environment Proceedings 61 (1994); 60 Baltic Sea Environment Proceedings 10 (1995).

²⁹⁷⁰ Regulation 9, Annex IV, Helsinki Convention (1974), in 56 Baltic Sea Environment Proceedings 130 (1994).

²⁹⁷¹ Voorschrift 9, Bijlage IV, Verdrag van Helsinki: verbranden van scheepsafval aan boord van schepen is "the deliberate combustion of ship-generated wastes, incidental to the normal operation of ships, for the purpose of thermal destruction of such wastes".

territoriale zeeën. HELCOM Aanbeveling 14/8 waarop het amendement is gebaseerd, beveelt de regeringen van de landen met een exclusieve economische zone aan om de nieuwe verdragsbepalingen eveneens toe te passen in deze zone²⁹⁷².

Verwijzend naar IMO- Resolutie A.719(17) nam de Commissie van Helsinki ter bescherming van de Baltische Zee tegen verontreiniging in 1992 verdergaande grenswaarden aan. In Aanbeveling 13/15 worden de Baltische Zeelanden aanbevolen om de industrie en de scheepseigenaren aan te moedigen om het zwavelgehalte in de mariene brandstof zo laag mogelijk te houden, en in ieder geval niet meer dan 1,5% van het gewicht. Vóór 1 januari 1995 moeten er bilaterale overeenkomsten worden gesloten met de landen waarvan de handelsschepen regelmatige trafieken verzorgen naar Baltische Zeelanden, waarbij eveneens het 1,5% zwavelgehalte in de brandstofolie de maatstaf is, tenzij een alternatieve behandeling van de uitlaatgassen kan worden aanvaard²⁹⁷³.

7.6.1.4. Initiatieven door de Noordzeelanden

Ook tijdens de Vierde Noordzeeconferentie (1995) gaat de aandacht uit naar luchtverontreiniging door de scheepvaart, zonder echter concrete maatregelen voor te stellen. De Ministers gaan akkoord om de luchtverontreiniging veroorzaakt door schepen op de Noordzee te beperken en de kwaliteit van de brandstofolie te verbeteren. Ook erkennen ze dat het zwavelgehalte in de scheepsbrandstof naar omlaag moet²⁹⁷⁴ en benadrukken dat *"a global cap, resulting in a true reduction of the sulphur content in fuel is needed"*²⁹⁷⁵ zonder er echter een reductiecijfer op te kleven aangezien de ministers tot geen overeenstemming konden komen. Deze uitspraak doelt in ieder geval op een zwavelgehalte van minder dan 5% en indien letterlijk genomen minder dan het huidige zwavelgehalte van gemiddeld 3%. Noorwegen heeft zich binnen de IMO echter reeds akkoord verklaard met een zwavelgehalte van 3,8%²⁹⁷⁶ en Nederland met 4,2%²⁹⁷⁷, terwijl Denemarken 3,5% voorstelt²⁹⁷⁸.

Verder is het ook de bedoeling om onder de bijlage over luchtverontreiniging bij het

²⁹⁷² HELCOM Recommendation 14/8 "Amendment to Annex IV of the Helsinki Convention on the Prohibition of Incineration of Ship-Generated Wastes on Board Ships in the Territorial Seas of the Contracting Parties, adopted on 4 February 1993: " ... RECOMMENDS to the Governments of those Contracting Parties which establish an exclusive economic zone also to apply this regulation within this zone in accordance with international law", in 52 Baltic Sea Environment Proceedings 61 (1993).

²⁹⁷³ HELCOM Recommendation 13/15 "Early Measures to Reduce Sulphur in Marine Fuel Oils in the Baltic Sea Area" adopted 4 February 1992: 42 Baltic Sea Environment Proceedings 63 (1992); zie ook 56 Baltic Sea Environment Proceedings 61-62 (1994).

²⁹⁷⁴ Cf. punt 42 (v)(a)(b), Vierde Noordzeeverklaring

²⁹⁷⁵ Cf. punt 44, Vierde Noordzeeverklaring.

²⁹⁷⁶ MEPC 37/13/6 (8 June 1995).

²⁹⁷⁷ MEPC 37/13/11 (16 June 1995).

²⁹⁷⁸ MEPC 37/13/19 (12 July 1995).

MARPOL- Verdrag de mogelijkheid te voorzien om bijzondere gebieden in te stellen. Zo is er sprake om oliebrandstof met een laag zwavelgehalte te doen gebruiken door schepen die varen in de kustwateren of in bijzondere gebieden (het zgn. "small special area"-concept of delen van de Noordzee op voorstel van Nederland en Groot-Brittannië en het "large special area"-concept" of de gehele Noordzee). Tijdens de voorbereidingen van de Vierde Noordzeeverklaring bestond er nog onduidelijkheid over de omvang van de bijzondere gebieden in de Noordzee. Uiteindelijk werd in de Verklaring gekozen om de Noordzee in haar geheel voor te dragen als een bijzonder gebied onder de toekomstige bijlage over luchtverontreiniging. "... *the Ministers will take concerted action within IMO to designate the North Sea as a Special Area to the greatest extent that meets IMO's criteria under the future MARPOL 73/78 Annex on air pollution, regarding airborne discharges of sulphur from ships*"²⁹⁷⁹. Niettemin zijn de standpunten van de Noordzeelanden binnen de IMO achteraf verre van éénsgezind. In tegenstelling tot de Baltische staten, hebben de Noordzeelanden nog geen gezamenlijk voorstel ingediend om de gehele Noordzee als een bijzonder gebied voor te dragen. Noorwegen is het enige Noordzeeland dat zich ondubbelzinnig uitspreekt voor de bijzondere gebiedstatus voor de gehele Noordzee en daartoe de nodige informatie heeft verstrekt ten persoonlijke titel en niet in naam van alle Noordzeelanden²⁹⁸⁰. Zonder steun van de andere Noordzeelanden is het voorstel niet haalbaar. Het Nederlands voorstel is pragmatisch en redelijk, maar is geen duidelijk standpunt. Nederland is er terecht van overtuigd dat een toepassing van verschillende normen binnen en buiten bijzondere gebieden geen goede oplossing is en er bij voorkeur een consensus zou moeten komen over een aanvaardbare globale beperking van het zwavelgehalte voor scheepsbrandstof. Dit standpunt wordt ook bijgetreden door de International Chamber of Shipping (ICS) en de International Association of Ports and Harbours (IAPH). ICS is van mening dat verschillende zwavelnormen voor schepen die beide gebieden bevaren technische problemen kan veroorzaken en verwarring sticht bij de bemanning²⁹⁸¹. IAPH stelt dat strengere normen in bijzondere gebieden de concurrentievervalsing tussen haven binnen en buiten die gebieden kan in de hand werken en competitieve distorties kan veroorzaken in de scheepvaart²⁹⁸². Verder kan men zich afvragen of dit ook geen problemen zal veroorzaken bij het afdwingen van verschillende verplichtingen door de havenstaten. Niettemin is Nederland zich ook bewust dat een verregaande vermindering van het zwavelgehalte op globaal niveau moeilijk haalbaar zal zijn en pleit daarvoor, net als Groot-Brittannië, opnieuw voor het grote bijzondere gebied-concept en het kleine bijzondere gebied-concept beperkt tot 12 zeemijl. In de bijzondere gebieden geldt de 1,5% norm, waar in kleine bijzondere gebieden geen wetenschappelijk bewijs zou moeten worden geleverd voor de instelling van het bijzondere gebied, terwijl dit in grote bijzondere gebieden wel het geval zou zijn²⁹⁸³. Groot-Brittannië is ook voorstander van deze twee opties, waarbij kleine bijzondere gebieden

²⁹⁷⁹ Punt 44, Vierde Noordzeeverklaring (1995), waarbij de verwijzing naar "to have certain parts of the North Sea designated as Special area" in punt 1.5.1., MDG-3, is weggelaten; zie ook MAGGS, J.J., *The Ministerial Declaration of the Fourth North Sea Conference. A Review*, 13 *North Sea Monitor* 16-17 (June 1995).

²⁹⁸⁰ MEPC 37/13/6/Add.1 (29 June 1995); MEPC 37/INF.19 (12 July 1995), § 4. en Annex.

²⁹⁸¹ MEPC 37/13/14 (16 June 1995), § 5.2.-5.4.

²⁹⁸² MEPC 37/13/17 (3 July 1995).

²⁹⁸³ MEPC 37/13/11 (16 June 1995).

beperkt zijn tot 12 zeemijl van de kust en grote bijzondere gebieden zich kunnen uitstrekken tot 200 zeemijl uit de kust²⁹⁸⁴. Onder deze laatste optie kan ook de gehele Noordzee in aanmerking komen voor een bijzonder gebied.

7.6.2. Vreemde organismen in de kustwateren en ecosystemen

In Canadese en Australische rapporten werd het probleem van de introductie van vreemde organismen in bepaalde ecosystemen benadrukt²⁹⁸⁵. Die vreemde aquatische organismen en pathogenen worden in de Australische kustwateren van Tasmanië gebracht via de lozing van ballastwater door schepen. In de wateren van Tasmanië zijn deze vreemde organismen potentiële schadelijke organismen. Als voorbeelden werden organismen aangehaald die in staat zijn om giftige algenbloei te veroorzaken, waardoor commerciële schelpdieroogsten worden aangetast in de schelpdierbedrijven langs bepaalde Australische kustlijnen²⁹⁸⁶. Melding wordt gemaakt van giftige dinoflagellaten die verantwoordelijk zijn voor paralytische vergiftigingen bij de mens via de consumptie van aangetaste schelpdieren en de bedreiging voor de aquacultuurindustrie door de mogelijke introductie van exotische virale en bacteriële ziektes²⁹⁸⁷. Een Canadese studie wijst op het probleem van het inbrengen van niet-endemische aquatische organismen in de ecosystemen van de Grote Meren via ballastwater. Organismen die in de wateren van de Grote Meren niet voorkomen of thuishoren, kunnen schade toebrengen in hun nieuwe milieu en er ten volle tot ontwikkeling komen wegens de afwezigheid van natuurlijke vijanden en andere natuurlijke controlemechanismen²⁹⁸⁸.

Sedert oktober 1990 ziet de U.S. Coast Guard erop toe dat schepen die de Amerikaanse wateren binnen varen hun ballastwater hebben opgenomen in de volle zee of een andere alternatieve methode hebben gebruikt om ballastwater op te nemen. Het is de bedoeling door deze nieuwe regelgeving, het inbrengen en het zich ontwikkelen van vreemde organismen in de ecosystemen van vooral de Grote Meren en de kustgebieden van de Verenigde Staten onder controle te houden. Canada en Australië hebben eveneens vrijwillige controlemaatregelen uitgevaardigd voor de schepen die onder hun vlag varen en de vreemde schepen die hun havens aanlopen. Volgens de Australische richtlijnen moeten schepen ofwel herballasten op volle zee, het ballastwater behandelen in de scheepsruimen of het ballastwater lozen in een ontvangstinstallatie aan land²⁹⁸⁹.

²⁹⁸⁴ MEPC 37/13/10 (16 June 1995).

²⁹⁸⁵ Zie 26ste zitting in 1988 en de 27ste zitting in 1989 van het MEPC.

²⁹⁸⁶ IMO News, 1989/2, 10.

²⁹⁸⁷ 21 MPB 557 (1990); zie uitgebreid Australian and New Zealand Environment and Conservation Council (AZNECC), Maritime Accidents and Pollution: Impacts on the Marine Environment from Shipping Operations. Attachment 2 - Introduction of Exotic Organisms Via Shipping Ballast Water: Position Paper for ANZECC - Environment Protection Authority (Victoria), December 1993, Paper for public comment, Canberra, 1995: in Australische kustwateren wordt geschat dat in 1991 ongeveer 121 miljoen ton ballastwater werd geloosd door 4.775 internationale zeeschepen afkomstig uit 53 verschillende landen, waarvan 85% uit Azië en meer bepaald 54% uit Japan.

²⁹⁸⁸ IMO News, 1989/2, 10.

²⁹⁸⁹ Zie 1 Yb. Int'l Env.L. 126 en 130 (1990).

Reeds in Resolutie 18, aangenomen tijdens de Internationale Conferentie over mariene verontreiniging in 1973 werd de aandacht gevestigd op de verspreiding van epidemische ziektebacteriën via het ballastwater. Het probleem doet zich voornamelijk voor bij bulkschepen en tankers die bij terugreizen naar laadplaatsen leeg varen en ballast moeten nemen om een voldoende onderdompeling te verzekeren voor de aandrijving en een veilige vaart. Bij het bereiken van de laadplaats wordt het ballastwater terug in zee geloosd, tezamen met voor dit plaatselijke milieu vreemde en eventueel ook schadelijke organismen. In 1991 heeft de MEPC richtlijnen uitgevaardigd ter voorkoming van de verspreiding van ongewenste aquatische organismen en pathogenen via het lozen van ballastwater en sedimenten van schepen²⁹⁹⁰. Australische studies uit 1991 wijzen uit dat 80% van de zeeschepen die havens in Australië aandoen, voldoen aan de Australische vrijwillige ballastrichtlijnen, terwijl er voor de overige 20% fundamentele problemen zijn om de richtlijnen na te leven. Het betreft voornamelijk de grote bulkschepen waarvoor het herballasten op zee veiligheidsproblemen schept. Niettemin is die 20% belangrijk omdat het zowel dit type schepen zijn die de grootste hoeveelheid en potentieel meest verontreinigde ballastwater vervoeren²⁹⁹¹.

Op 4 november 1993 werd door de Algemene Vergadering van de IMO- Resolutie A.774(18) aangenomen met richtlijnen om de verspreiding van vreemde organismen via het ballastwater en sedimenten afkomstig van schepen te voorkomen²⁹⁹². Besmette sedimenten komen voor bij het opnemen van ballastwater in ondiep water, in de nabijheid van baggerwerken en worden ook aan boord gebracht door ankers en kettingen. De sedimenten hopen zich op rond de uitlaten van pijpleidingen, waterdichte schotten, ... Het is de bedoeling deze richtlijn te verfijnen en ze later als basis te gebruiken voor een nieuwe technische bijlage onder MARPOL 73/78²⁹⁹³. Resolutie A.774 (18) erkent het recht van staten om hun wateren te beschermen tegen de introductie van vreemde organismen via ballastwater en verwijst tevens naar Hoofdstuk 17 van Agenda 21 waar eveneens de noodzaak voor een regelgeving wordt benadrukt²⁹⁹⁴. De resolutie drukt een grote bezorgdheid uit over de invloed van besmet ballastwater op het bestaande ecologische evenwicht van vooral het kustwater en roept op tot meer wetenschappelijk onderzoek om het probleem beter in te schatten en te bestrijden. Het risico op besmetting is het grootst bij het opnemen van zoet ballastwater dat terug in zoet water wordt geloosd en bij het opnemen van zowel brak als zout ballastwater dat wordt geloosd in zowel brak als in zout water²⁹⁹⁵. Door de richtlijnen wordt het recht van haven- en kuststaten

²⁹⁹⁰ Resolutie MEPC. 50(31) van 4 juli 1991 : "International Guidelines for preventing the introduction of unwanted aquatic organisms and pathogens from ships' ballast water and sediment discharges".

²⁹⁹¹ ANZECC, *o.c.*, waaraan wordt toegevoegd dat niet enkel de hoeveelheid ballastwater de grootste problemen schept, maar vooral de streek van herkomst.

²⁹⁹² Resolutie A.774(18) "Guidelines for Preventing the Introduction of Unwanted Aquatic Organisms and Pathogens from Ships' Ballast Water and Sediment Discharges".

²⁹⁹³ Resolutie MEPC. 50(31) van 4 juli 1991; MEPC. 31/21; § 4, Preambule Resolutie A.774(18).

²⁹⁹⁴ Resolutie A.744(18): "*NOTHING ALSO that Governments have a right to impose ballast water and sediment discharge measures to protect their waters from harmful aquatic organisms carried in ships' ballast water and sediment*".

²⁹⁹⁵ Cf. §§ 1.1., 1.2., 4.6., 5.4., 5.7., Bijlage bij Resolutie A.774(18).

erkend om wetgeving uit te vaardigen (bv. quarantaine wetten, strafbepalingen en toelating om de haven binnen te varen met een minimum aan ballast aan boord)²⁹⁹⁶ of maatregelen verplicht te stellen die de lozing van ballastwater en bezoedelde sedimenten kunnen voorkomen, regelen of opvangen zonder dat hierdoor de veiligheid van het schip en de bemanning in gevaar mag worden gebracht. Procedures opgelegd aan ballastwateroperaties en sedimentlozingen zouden in beginsel praktisch en effectief moeten zijn en worden uitgewerkt om de kosten en vertragingen door het schip te minimaliseren. De kapitein en de bemanning moet erop toezien dat de ballastoperaties en het zich ontdoen van sedimenten veilig gebeurt en kan worden gemeld aan de autoriteiten van de havenstaat²⁹⁹⁷, via een ballastwater rapport ("Ballast Water Control Report") en een informatieverslag over het ballastwater in het logboek van het schip (plaats van opname, hoeveelheid, in welke tanks, zoutgehalte, plaats en datum van lozing, ...) ²⁹⁹⁸. Bij het opnemen van ballastwater moeten alle inspanningen worden genomen om schoon ballastwater op te slaan met een minimum aan sediment, door het vermijden van de ballastopname in ondiep water en nabij baggeroperaties. Havenstaten moet hun lozingsprocedures en navenante wetgeving voldoende bekendheid geven, door ze te melden aan de IMO. Verder moet de IMO worden verwittigd indien er zich lokale waterinfecties voordoen en de kapiteins moeten worden in kennis gesteld over uitbarstingen van lokale algenbloei en het bestaan van probleemorganismen. De lidstaten van de IMO worden opgeroepen om de naleving van hun ballastprocedures jaarlijks te melden aan de IMO en bij de niet-naleving door schepen, deze te identificeren bij naam, vlag en officieel nummer. Vlaggenstaten moeten de IMO melden indien de ballastprocedures van een havenstaat aanleiding geven tot veiligheidsproblemen en onaanvaardbare hoge kosten of vertragingen²⁹⁹⁹.

De Resolutie identificeert vier procedures die havenstaten kunnen toepassen of kunnen combineren, rekening houdende met de operationele mogelijkheden voor het schip, de efficiëntie, de veiligheid voor het schip en de bemanning, het mariene leefmilieu, de water- en sedimentcontroles, de bemonstering en kosten- efficiëntie. De procedures zijn: 1. het verbod om ballastwater te lozen; 2. ballastwateruitwisseling en sedimentverwijdering op zee in een daartoe door de havenstaat aangewezen gebied of met andere woorden het herballasten op zee; 3. ballastwater beheerspraktijken (bv. desinfecteren³⁰⁰⁰); 4. afgifte van ballastwater aan ontvangstinrichtingen op het vasteland die beschikken over behandelingsfaciliteiten en de gecontroleerde verwijdering ervan. Het zijn echter de havenstaten die de procedure moeten verplicht stellen, terwijl de Resolutie de vlaggenstaten oproept om via training, opleiding en beheersplannen de vereiste procedures toe te passen. Hoewel het niet lozen van ballastwater de meest efficiënte wijze is voor het voorkomen van ballastwaterverontreiniging, werkt de

²⁹⁹⁶ Cf. punt 5.3., Bijlage bij Resolutie A.774(18): "*ship operators and ships' crew should be familiar with the requirements of port State Authorities with respect to ballast water and sediment discharge procedures including information that will be needed to obtain entry clearance. In this respect, masters should be made aware that penalties may be applied by port State Authorities for failure to comply with national requirements*".

²⁹⁹⁷ Resolutie A.774(18), § 4, Bijlage: "General Principles".

²⁹⁹⁸ § 6.2., Bijlage en Aanhangsel, Resolutie A.774(18).

²⁹⁹⁹ Cf. §§ 5 en 6.1, Bijlage bij Resolutie A.774(18).

³⁰⁰⁰ Cf. MEPC 37/INF.25 en MEPC/INF.26 (20 July 1995).

Resolutie vooral de tweede procedure (de ballastwateruitwisseling) meer in detail uit. Dit is de procedure die momenteel in de statenpraktijk wordt toegepast (cf. Verenigde Staten en Australië), voor het schip en de havens de minste economische gevolgen heeft en ook wordt verantwoord wegens een gebrek aan afdoende wetenschappelijke controlemogelijkheden. Het herballasten wordt aanbevolen buiten de kust en estuaria in de oceanen en open zeeën, bij voorkeur in diep water van 2.000 meter en meer, waar ook de sedimenten worden verwijderd. Indien het sediment niet kan worden verwijderd in open zee, moet het bij voorkeur op het land worden afgegeven ofwel een sterilisatiebehandeling ondergaan alvorens het te verwijderen in de kustwateren. Schepen die een herballasting op zee hebben doorgevoerd moeten dit kunnen bewijzen door middel van een informatieverslag dat door de havenstaat kan worden opgevraagd, samen met het ballastwater controlerapport. Havenstaten op hun beurt kunnen deze gegevens controleren door middel van monsternames van het ballastwater. Havenstaten kunnen ook op basis van een monstername beslissen dat het schip niet mag ballasten in gevoelige zeegebieden en het ballastwater moet afgeven aan ontvangstinstallaties op het vasteland of ballasten in daartoe aangewezen mariene gebieden. Bij het herballasten op zee blijft de kapitein de enige verantwoordelijke voor de veiligheid van het schip en zijn bemanning. In het geval de herballasting op zee niet kon doorgaan wegens slecht weer of een operationele onmogelijkheid, moet de kapitein dit melden aan de havenstaat die een herballasting op zee verplicht stelt om zijn haven te mogen aanlopen. Deze melding moet gebeuren alvorens het schip de nationale wateren van de havenstaat binnenkomt met de bedoeling om een voor de havenstaat aanvaardbaar alternatief uit te werken. Indien dit niet is gelukt kan de havenstaat eisen dat: het ballastwater wordt uitgewisseld in een door de havenstaat aangewezen locatie, het ballastwater *in situ* wordt behandeld, de ballasttanks worden verzegeld om een lozing in de wateren van de havenstaat te voorkomen, het ballastwater wordt afgegeven aan een ontvangstinstallatie aan wal of het schip het bewijs levert door middel van laboratoriumanalyses dat het ballastwater aanvaardbaar is. Havenstaten met ontvangstinstallaties moeten erop toezien dat het afgegeven ballastwater wordt behandeld op een voor het milieu aanvaardbare wijze en dat de IMO op de hoogte wordt gebracht over de beschikbare capaciteit, de locatie en de kostprijs voor de ontvangst³⁰⁰¹.

Het probleem wordt opgevolgd door een MEPC werkgroep over ballastwater die einde 1994 tot de conclusie kwam dat er momenteel nog geen nood is aan een opname van ballastvoorschriften in MARPOL 73/78 en Resolutie A.774(18) volstaat. De toepassing van Resolutie A.774(18) valt volgens de werkgroep wel onder de ISM Code, waarin wordt gesteld dat een veiligheidsbeheersysteem (SMS) inhoudt dat rekening wordt gehouden met "*applicable codes, guidelines, and standards recommended by the Organization, administrations, classification societies and maritime organizations*" (§ 1.2.3. Code). Om nogmaals de aandacht te vestigen op Resolutie A.774(18) wordt de aanvaarding van een MEPC circulaire voorgesteld. De opname van specifieke en verplichtende ballastvoorschriften kan op termijn het voorwerp uitmaken van een nieuwe bijlage bij het MARPOL-Verdrag³⁰⁰².

³⁰⁰¹ Cf. §§ 7.1., 7.3., 7.5 en 8, Bijlage bij Resolutie A.774(18).

³⁰⁰² MEPC 37/18 (12 December 1994) "Unwanted Aquatic Organisms in Ballast Water. Report of the Ballast Water Working Group Convened During MEPC 36".

7.6.3. Het gebruik van tributyltin in scheepsverf

In 1989 bracht de Duitse regering de IMO in kennis van de gevaren voor het mariene ecosysteem door het gebruik van tri-organotinverbindingen in anti-vuil verven gebruikt in de scheepvaart, waaronder in het bijzonder de pleziervaart. Onderzoek had uitgewezen dat tributylverbindingen (TBT) in de sedimenten in de omgeving van pleziervaarthavens in Duitsland chronische schade kan toebrengen aan de mariene organismen. De IMO werd door Duitsland verzocht om deze problematiek voor alle zeeschepen te behandelen³⁰⁰³. Anti-vuilverven zijn ontwikkeld om de rompen van schepen te beschermen tegen het aangroeien van mariene organismen, doorgaans door het vrijgeven van kleine hoeveelheden stoffen die voor die organismen giftig zijn. Er wordt veel gebruik gemaakt van TBT verbindingen en in mindere mate van triphenyltin. Het TBT in de verf komt geleidelijk aan vrij en is vanaf bepaalde lage concentraties schadelijk voor het mariene leven, meer in het bijzonder door het veroorzaken van imposex, steriliteit bij vrouwelijke wulken (kinkhoorns) en de achteruitgang van de populaties. Vooral de accumulatie van TBT-verbindingen in biota en sedimenten van gesloten wateren (estuaria, havens, ...) veroorzaken giftige concentraties. Onderzoek heeft uitgewezen dat TBT reeds effecten kan veroorzaken beneden 1 nannogram/l. TBT hecht zich vooral vast aan sedimenten, waarbij baggerspecie uit de havens sterk bezoedeld geraakt door de frequentie en de verblijftijd van schepen in de havens. Onderzoek in 1994 heeft echter ook uitgewezen dat TBT niet enkel nadelige effecten veroorzaakt in kustwateren en estuaria, maar eveneens in de open zee in de nabijheid van de scheepvaartroutes in de Noordzee en de gevallen van imposex stijgen naarmate de scheepvaartdensiteit stijgt³⁰⁰⁴. Tributylverbindingen werden in de Derde Noordzeeverklaring (1990) opgenomen in de lijst van prioritare stoffen waarvoor een 50% reductie of meer wordt nagestreefd bij de lozingen ervan door rivieren en estuaria³⁰⁰⁵. Het gebruik van anti-vuilverven op basis organotinverbindingen is reeds verboden voor schepen van minder dan 25 meter in navolging op Europese richtlijnen³⁰⁰⁶.

In 1990 aanvaardt het MEPC, op voorstel van de Verenigde Staten, een resolutie om het gebruik van tributyltin (TBT) in scheepsverven te controleren. Volgens de resolutie kan TBT een gevaar voor vergiftiging en andere chronische invloeden opleveren voor het mariene leven. De schadelijke invloeden zijn vooral waarneembaar in de kustwateren die van belang zijn voor de voortplanting. Aan de vlaggenstaten wordt gevraagd om het gebruik van tributyl in scheepsverven te beperken en op termijn volledig uit te schakelen. Als interim-maatregelen wordt voorgesteld om: 1/ het gebruik van tributyltin in anti-vuilverven bij schepen met een niet-aluminium romp van minder dan 25 meter uit te bannen; 2/ het gebruik van anti-vuilverven waarin tributyltin vrijkomt met een gemiddelde ratio van meer dan 4 microgram organotin per vierkante centimeter per dag, te bannen; en 3/ het ontwikkelen van richtlijnen voor scheepsbouw en -herstellingsbedrijven om het lozen van tributyltin-verbindingen in het

³⁰⁰³ IMO News 10 (1989/2).

³⁰⁰⁴ ten HALLERS-TJABBES, C.C., TBT in the Open Sea: The Case for a Total Ban on the use of TBT Antifouling Paint, 12 North Sea Monitor 12-14 (1994).

³⁰⁰⁵ Punt 2 (i), Derde Noordzeeverklaring (1990).

³⁰⁰⁶ Richtlijn 76/769/EEG betreffende op de markt brengen en het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en bereidingen, P.B.L. 262/201 (1976), zoals geamendeerd door Richtlijn 89/677/EEG, P.B.L. 398/19 (1989).

mariene milieu uit te schakelen bij het verven of herverven van schepen, het zandstralen, het kuisen van schepen of het afvalwater daarvan afkomstig. De resolutie roept op om alternatieve anti-vuil verven te ontwikkelen die niet schadelijk zijn voor het mariene milieu³⁰⁰⁷. De "Australian Water Quality Guidelines for Fresh and Marine Waters" van november 1992 hanteren als maximale concentratienorm voor TBT in zoetwater 8 nannogram/liter en in zeewater 2 nannogram/liter³⁰⁰⁸.

Alternatieven voor TBT blijken momenteel wel voor handen te zijn. De efficiëntie ervan ten aanzien van TBT laat te wensen over. Schepen met TBT-vrije anti-vuilverven vereisen meer onderhoud en moeten vlugger naar een droogdok, waardoor de kostprijs voor onderhoud stijgt en de operationele inkomsten dalen³⁰⁰⁹. Een studie van de Europese chemische industrie, voorgelegd aan het MEPC in 1992, wijst op de additionele milieubelasting door het niet-gebruiken van TBT. Schepen zonder TBT in de antivuilverven, verbruiken volgens de studie meer brandstof en veroorzaken meer uitstoot van koolstofdioxide en zwaveldioxide, die respectievelijk bijdragen tot het broeikas-effect en de zure regen³⁰¹⁰. Op de tussentijdse Ministeriële Noordzeevergadering van 1993 in Kopenhagen werd de IMO opgeroepen om het gebruik van TBT in scheepsverf strenger te reglementeren en op termijn te verbieden³⁰¹¹. De MEPC reageerde in 1994 door op te merken dat een verdere reductie of een uitbanning van TBT in scheepsverven niet mogelijk is bij gebrek aan alternatieven³⁰¹². Een Brits rapport had namelijk uitgewezen dat het uitbannen van TBT in scheepsverven op basis van een kosten/baten analyse niet haalbaar is. Tin-vrije antivuilverven gaan slechts 3 jaar mee in vergelijking met vijf jaar voor TBT. Dit betekent dat voor schepen over een periode van 15 jaar, drie TBT-houdende verfbehandelingen volstaan in de plaats van 5 niet-TBT-houdende verfbehandelingen. Het voorstel van Groot-Brittannië om het verbod van TBT uit te breiden tot schepen

³⁰⁰⁷ Resolutie MEPC 46(30); *IMO News* 4 (1991/1); In maart 1990 kwam de Australische/Nieuw-Zeelands ANZECC werkgroep tot de aanbeveling dat het gebruik van TBT in anti-vuilverven niet onmiddellijk en volledig kan worden uitgebannen omdat er een risico bestaat dat andere middelen een andere vorm van verontreiniging kunnen veroorzaken waarover nog niets is gekend. Het gebruik van TBT wordt in de wateren van Australië en Nieuw-Zeeland voor vijf jaar toegestaan. Er werd vastgesteld dat TBT vrijkomt naar ratio van 5 microgram per vierkante centimeter per dag. De producenten van TBT anti-vuilverven worden opgeroepen om tegen 1995 aan te tonen of een vermindering van 5 microgram naar bijvoorbeeld 1 microgram haalbaar is: Resolutie 423, in ANZECC, *Maritime Accidents and Pollution: Impacts on the Marine Environment from Shipping Operations. Attachment 2 - Introduction of Exotic Organisms Via Shipping Ballast Water: Position Paper for ANZECC - Environment Protection Authority (Victoria), December 1993*, Paper for public comment, Canberra, 1995

³⁰⁰⁸ Deze komen overeen met de Canadese grenswaarde voor zoetwater en de Britse grenswaarde voor zeewater. De Britse streefwaarden zijn verminderd van 20 nannogram/l. in 1985 tot 2 nannogram/l. in 1989: ANZECC, *o.c.*

³⁰⁰⁹ De schattingen lopen uiteen van jaarlijks 179 miljoen dollar tot 3 miljard dollar: ANZECC, *o.c.*

³⁰¹⁰ Met TBT in de verf wordt volgens de studie per jaar 22,6 miljoen ton minder koolstofdioxide uitgestoot en 6 miljoen ton minder zwaveldioxide, hoewel deze cijfers nogal overdreven blijken: zie ANZECC, *o.c.*

³⁰¹¹ De Ministers kwamen overeen "4.5 to request the IMO to develop, as a matter of urgency, regulations for the strict control of emissions from ships of tributyl tin (TBT) and to consider a ban on its use, taking into account the environmental impact of the use of TBT and alternatives": 9 *TIJMCL* 182 (1994).

³⁰¹² Report of the Marine Environment Protection Committee on its Thirty Fifth Session, MEPC 35/21, 31-32 (1994).

tot 50 meter lengte, werd ondanks Duitse steun, niet weerhouden³⁰¹³.

Op de Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring in 1995 reageren de Noordzeeministers opnieuw om binnen de IMO te streven naar het uitbannen van het gebruik van TBT op alle schepen en de ontwikkeling van milieuveilige anti-vuilverven te stimuleren³⁰¹⁴. Daartoe zullen ze het onderzoek naar milieuvriendelijke anti-vuilverven stimuleren. Indien binnen de IMO tegen het einde van 1997 geen vooruitgang is geboekt, zullen de Ministers overwegen het gebruik van TBT te verbieden op de schepen van de Noordzeestaten die uitsluitend de Noordzee bevaren³⁰¹⁵. Deze regionale optie is naar voor gebracht door Noorwegen en Groot-Brittannië tijdens de voorbereiding van de vierde Ministeriële Noordzeeverklaring, hoewel ze niet echt wordt gesteund door België en Duitsland³⁰¹⁶. Door dit voorstel houden de Noordzeelanden echter de druk op de ketel binnen de IMO om tot een universele adequate oplossing te komen voor het verbod van TBT in scheepsverven. Een regionale oplossing zal immers weinig belangrijke effecten hebben voor de bescherming van het leefmilieu van de Noordzee³⁰¹⁷.

7.7. Het bestraffen van verdragsovertredingen door de vlaggenstaat

De vlaggenstaat moet elke overtreding op het MARPOL-Verdrag door schepen onder zijn vlag verbieden en strafbaar stellen, ongeacht waar de overtreding zich voordoet (art. 4 (1)). Overtredingen op het verdrag omvatten zowel lozingsovertredingen als inbreuken op het ontwerp, de constructie en de uitrusting van het schip³⁰¹⁸, hoewel enkel de lozingsovertredingen sterk geografisch bepalend zijn. Indien de uitrusting van een schip niet voldoet aan de verdragsbepalingen bij het varen op zee, zal deze meestal ook niet voldoen indien het schip daarna in de haven komt van een kuststaat. Dit is met andere worden een eerder statisch gegeven, terwijl een lozingsovertreding daarentegen een momentgebeuren is. De plaats van lozing is van belang om uit te maken welke kuststaat zijn jurisdictie kan uitoefenen of het bewijsmateriaal levert aan de vlaggenstaat om tot een vervolging over te gaan.

Een verdragsovertreding ten aanzien van schepen kan in het algemeen volgens twee pistes worden afgedwongen, afhankelijk van de aard van de overtreding. Er zijn de administratieve

³⁰¹³ Zie X, IMO: No Action on TBT, 12 *North Sea Monitor* 25 (1994).

³⁰¹⁴ Punt 42 (v), Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring (1995): "to take concerted action within the IMO in order ... c) to ultimately phase out the use of tributyl tin (TBT) on all ships worldwide en (d) to promote environmentally safe antifouling technologies".

³⁰¹⁵ Bijlage 3, Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring (1995).

³⁰¹⁶ Cf. MDG-3, voetnoot 76 en 77 op blz. 32.

³⁰¹⁷ Cf. MAGGS, J.J., in 13 *North Sea Monitor* 18 (June 1995); zie ook standpunt Belgische delegatie in een brief van 4 april 1995: "Een phase out op het gebruik van TBT op schepen die enkel in de Noordzee varen (short sea, off shore, ferries, suppliers ...) zou slechts een marginale impact hebben. Het is o.i. beter in de IMO het volle gewicht in de weegschaal te werpen om een deadline na te streven zodat alle schepen geen TBT meer bevatten, i.p.v. op regionale basis iets te doen".

³⁰¹⁸ TIMAGENIS, G.J., *o.c.*, 522.

dwangmiddelen die overwegend wordt gebruikt in technische aangelegenheden en twee mogelijkheden bieden. Ofwel krijgt het schip van de vlaggenstaat geen toestemming om uit te varen, tenzij naar een dichtst bijgelegen herstellingswerf. Ofwel wordt het schip de vlag ontzegd of uit het register gestoten. In de praktijk maken vlaggenstaten uit economische overwegingen bijna geen gebruik van dit laatste dwangmiddel en wordt het eerste administratief dwangmiddel overgelaten aan de havenstaten, die dit recht putten uit art. 5 (2) MARPOL 73/78 en de territoriale jurisdictie in de interne wateren. Niettemin hebben ook de vlaggenstaten de verplichting om passende maatregelen te nemen om schepen onder hun vlag of bij hen geregistreerd, te beletten uit te varen indien ze niet voldoen aan de internationale regels en normen ter voorkoming en beperking van verontreiniging, het ontwerp, de constructie, de uitrusting en de bemanning aan boord van het schip (art. 217 (2), Zeerechtverdrag). Voor de beoordeling van de verdragschending zal de vlaggenstaat zich doorgaans moeten vertrouwen op de door hem aangestelde deskundige (surveyor van de classificatiemaatschappij), die de naleving kan nagaan en de herstelling controleren in de havens waar het schip zich bevindt, aangezien de beoordeling veelal een technische materie is en de schending overwegend wordt vastgesteld in vreemde havens. Bij lozingsovertredingen daarentegen worden de overtredingen strafbaar gesteld door middel van boetes en/of gevangenisstraffen voor de eigenaars/beheerders of de kapitein. Kapiteins kunnen bijkomend nog een tuchtstraf worden opgelegd.

In de verdragen en de statenpraktijk wordt van vlaggenstaten vooral een afdwinging *sensu stricto* verwacht, terwijl in de praktijk van de havenstaatcontroles meer en meer belang wordt gehecht aan preventieve maatregelen door een administratieve afdwinging van de verdragen. In het MARPOL-Verdrag bv. is aan de havenstaat een belangrijke controlebevoegdheid op vreemde schepen in zijn havens toevertrouwd, terwijl het Verdrag ervan uitgaat dat het bestraffen van de verdragsovertreding, in de strafrechtelijke betekenis, bij voorkeur een bevoegdheid is van de vlaggenstaat (cf. art. 6 MARPOL 73/78). In tegenstelling tot het bestraffen van overtredingen door de havenstaat of kuststaat bij vreemde schepen, waar telkens moet worden onderzocht of deze staten wel rechtsmacht kunnen uitoefenen volgens het internationaal recht, is de rechtsmacht van de vlaggenstaat in de betekenis van het afdwingen en bestraffen van overtredingen onbetwist en overal geldig³⁰¹⁹. Het effectief bestraffen van verdragsovertredingen door de vlaggenstaat is bijgevolg afhankelijk van andere factoren dan de mariene zone waar de overtreding zich voordoet. Ten eerste moet de overtreding strafbaar zijn onder de wetgeving van de vlaggenstaat. Ten tweede moet de vlaggenstaat in kennis worden gesteld van de verdragsovertreding. Ten derde moet het geleverde bewijsmateriaal van de overtreding van die aard zijn dat de vlaggenstaat een vervolging kan instellen.

7.7.1. De verplichting tot het strafbaar stellen van verdragsovertredingen

Vlaggenstaten hebben de verplichting om verdragschendingen in de interne wetgeving strafbaar te stellen. Luidens art. 94 (1), Zeerechtverdrag moet iedere staat doeltreffend zijn rechtsmacht uitoefenen in administratieve, technische en sociale aangelegenheden bij schepen onder zijn vlag. De vlaggenstaat moet luidens art. 217 (1), Zeerechtverdrag de naleving verzekeren van de van toepassing zijnde internationale regels en normen ter voorkoming,

³⁰¹⁹ Cf. art. 94 (1), 217 (1)(8) en 228 Zeerechtverdrag; art. 4, MARPOL 73/78.

vermindering en bestrijding van verontreiniging door zijn schepen. Luidens art. 4 (1)(2), MARPOL 73/78 moet de vlaggenstaat elke verdragschending in de interne wetgeving verbieden en sanctioneren. Onder het MARPOL- Verdrag moeten de straffen voldoende ("adequate") zijn om verdragschendingen te ontmoedigen (art. 4 (4)). Ook artikel 217 (8), Zeerechtverdrag voorziet dat de wetten en voorschriften van de vlaggenstaten moeten voorzien in straffen die zwaar genoeg zijn om overtredingen te weerhouden. De invulling van de kwalificatie "voldoende" of "zwaar genoeg" behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de vlaggenstaat, en verschilt uiteraard van land tot land. Zowel de wetgeving, als de straffen die worden opgelegd in navolging op schendingen van het MARPOL- Verdrag moeten aan de IMO worden overgemaakt.

7.7.2. De meldingsverplichting van een lozingovertreding door het schip aan de kuststaat en de kennisgeving ervan aan de vlaggenstaat

Bij een effectieve of vermoedelijke MARPOL-lozing (voorval³⁰²⁰) met schadelijke stoffen, heeft de kapitein de verplichting om dit onverwijld ("*without delay*") en zo volledig als mogelijk ("*fullest possible extent*") te melden aan de dichtstbijzijnde kuststaat, volgens de bepalingen van het eerste Protocol bij het MARPOL- Verdrag (art. 8 (1))³⁰²¹. Artikel 8 (1) refereert naar Protocol I bij het MARPOL- Verdrag omtrent de kennisgeving van voorvallen met schadelijke stoffen. Artikel V van Protocol I verwijst voor de kennisgevingsprocedure naar de richtlijnen van de IMO. Deze richtlijnen zijn aangenomen in Resolutie A.648(16) van 19 oktober 1989 "*General Principles for ship reporting systems and ship reporting requirements, including guidelines for reporting incidents involving dangerous goods, harmful substances and/or marine pollutants*". De kuststaat die de melding ontvangt, moet deze "onverwijld" doorzenden aan de vlaggenstaat van het schip (art. 8 (3)(a), MARPOL 73/78).

7.7.3. De onderzoeksverplichtingen voor de vlaggenstaat

7.7.3.1. Bij gebrek aan rechtsmacht of toezicht op het schip

Elke staat die "*ernstige redenen*" heeft te veronderstellen dat geen passende rechtsmacht en toezicht wordt uitgeoefend door vlaggenstaten op schepen onder hun vlag, kan deze feiten rapporteren aan de vlaggenstaat. Niet passende rechtsmacht en toezicht kan blijken uit een verdragsovertreding door het schip (bouw- en constructievoorschriften, bemanningsvoorschriften, geen documenten of certificaten aan boord). De vlaggenstaat heeft de verplichting om na een feitenrapportering, deze rapportering verder te onderzoeken en maatregelen te nemen die geschikt worden geacht om de situatie te corrigeren. De vlaggenstaat heeft met andere woorden een onderzoeksverplichting na te zijn gevat door een rapport ("*upon receiving such a report*"), maar het behoort tot zijn discretionaire bevoegdheid

³⁰²⁰ Een "voorval" is: "*een gebeurtenis die er daadwerkelijk toe leidt of er vermoedelijk toe zal leiden dat schadelijke stoffen dan wel vloeistoffen welke dergelijke stoffen bevatten, in zee worden geloosd*": art. 2 (6), MARPOL 73/78.

³⁰²¹ "*Reports shall be made by the fastest telecommunications channels available with the highest priority to the nearest coastal State*": art. V (1), Protocol I "Provisions concerning Reports on Incidents Involving Harmful Substances".

("indien dienstig" - "if appropriate") om de nodige maatregelen te nemen van administratieve of juridische aard (art. 94 (6), Zeerechtverdrag).

7.7.3.2. Bij ongevallen op zee

Bij mariene ongevallen³⁰²² of navigatie-incidenten op volle zee heeft de vlaggenstaat samen met de andere getroffen staten (kuststaat of staat waarvan de bemanningsleden de nationaliteit hebben), de verplichting een onderzoek in te stellen indien daarbij onderdanen van een andere staat ernstig gewond geraken of het leven laten of indien ernstige schade wordt toegebracht aan schepen of het mariene milieu van andere staten. De betrokken staten hebben een samenwerkingsverplichting tijdens het onderzoek (art. 94 (7), Zeerechtverdrag)³⁰²³.

7.7.3.3. Bij lozingsovertredingen

Indien uit de inspectie van een schip een lozingsovertreding tegen het MARPOL-Verdrag blijkt en niet overtuigend kan worden uitgemaakt of deze overtreding binnen de rechtsmacht van de havenstaat/kuststaat plaats greep, wordt in de praktijk aan de regering van de vlaggenstaat een rapport toegezonden met het oog op het nemen van passende maatregelen (cf. art. 4(2) en 6(2), MARPOL 73/78)³⁰²⁴. De inspecterende partij zal het bewijsmateriaal overmaken aan de vlaggenstaat en indien mogelijk de kapitein op de hoogte stellen van de vermeende overtreding (art. 6 (3), MARPOL 73/78). Maar zelfs indien er twijfels zijn over de plaats van lozing, zullen havenstaten en kuststaten geneigd zijn om vermoedelijke lozingsovertredingen met minderwaardig bewijsmateriaal over te maken aan de vlaggenstaat³⁰²⁵. De doorverwijzing van de bestraffing van de overtreding naar de vlaggenstaat is in de praktijk de meest gangbare procedure³⁰²⁶.

De regering van de vlaggenstaat dient bij de ontvangst van het rapport (bewijs) een onderzoek in te stellen, waarbij de inspecterende partij kan worden verzocht aanvullend of beter bewijsmateriaal te leveren met betrekking tot de beweerde overtreding (art. 6 (4), MARPOL 73/78). Als de regering van de vlaggenstaat overtuigd is omtrent het bewijs van de over-

³⁰²² In artikel 221, Zeerechtverdrag is er sprake over maritieme ongevallen ("maritime casualties") i.p.v. mariene ongevallen ("marine casualties") uit artikel 94 (7). Ook in artikel 211 (7) is er sprake over "maritime casualties". Voor Nordquist hebben beide uitdrukkingen dezelfde betekenis: NORDQUIST, M.H., *o.c.*, Vol III, 151 (1995).

³⁰²³ Zie ook Voorschrift 21, Hoofdstuk I, SOLAS 74; art. 12, MARPOL 73/78; Resolutie A.637(16) van 19 oktober 1989 "Co-operating in Maritime Casualty Investigations", in 5 *NILOS* 257 (1989).

³⁰²⁴ Bij overtredingen tegen de verdragsbepalingen wordt een proces-verbaal opgemaakt dat via de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging aan de vlaggestaat wordt toegezonden ter verdere afhandeling.

³⁰²⁵ Zie bv. BRANS, E.H.P. en UILHOORN, W.T.M., in de noot bij de Gold Crest zaak, *TMA* 82 (1995/3).

³⁰²⁶ IJLSTRA, T., *o.c.*, 205 (1990); De door de partijen bij het Verdrag van Bonn uitgewerkte "Manual Oil Pollution at Sea. Securing Evidence on Discharge from Ships" beweert nochtans het omgekeerde. "Whenever a violation occurs within the jurisdiction of a Party, that Party shall either take proceedings under its own law or report the offence to the Flag State. ... In such circumstances most countries choose to take proceedings under their own laws - informing the Flag State that they have done so": Bonn Agreement, *Manual on Oil Pollution at Sea*, London, 1993, 13, par. 2.4; deze bewering in de Bonn Manual wordt echter nog niet door de statenpraktijk gestaafd.

treding, dan moet deze zo vlug mogelijk een rechtsvervolging instellen overeenkomstig de eigen wetgeving (art. 6 (5), MARPOL 73/78). Ook het Zeerechtverdrag voorziet in een onderzoeksverplichting voor de vlaggenstaat. De vlaggenstaat heeft een onmiddellijke onderzoeksverplichting ("*immediate investigation*") bij overtredingen van de IMO- regels en normen, onafgezien waar de overtreding of de verontreiniging heeft plaatsgevonden en zal "*waar passend*" ("*where appropriate*") overgaan tot een rechtsvervolging (art. 217(4)). Bij het onderzoek door de vlaggenstaat zijn er twee mogelijkheden. Een vlaggenstaat kan op eigen initiatief een onderzoek instellen en bijstand verzoeken van andere staten omtrent de omstandigheden van de overtreding. De andere staten hebben in het Zeerechtverdrag geen harde bijstandsverplichting, maar dienen slechts te proberen ("*endeavour*") aan het bijstandsverzoek te voldoen (art. 217 (5))³⁰²⁷. Ofwel wordt de vlaggenstaat door een andere staat schriftelijk verzocht om een overtreding te onderzoeken. De vlaggenstaat oordeelt na een onderzoek of er "*voldoende*" bewijsmateriaal wordt geleverd om een rechtsvervolging in te stellen overeenkomstig zijn wetgeving (art. 217 (6), Zeerechtverdrag). Het zal vooral van het bewijsmateriaal en de vervolgingswil van de vlaggenstaat afhangen of een overtreding door schepen onder zijn vlag daadwerkelijk zal worden vervolgd. Andere staten hebben geen invloed op de afdwingingsmaatregelen van de vlaggenstaat, tenzij door het maximaal uitoefenen van hun jurisdictie als kust- of havenstaat.

7.7.4. Het melden van de strafmaatregelen aan de staat die de schending heeft opgeworpen en aan de IMO

De vlaggenstaat heeft enkel een onderzoeksverplichting en de verplichting om de verzoekende staat en de IMO van de genomen stappen "*onverwijld*" ("*shall promptly*") op de hoogte te brengen (art. 6 (4), MARPOL 73/78, art. 217 (7), Zeerechtverdrag). Deze gegevens moet luidens het Zeerechtverdrag eveneens beschikbaar zijn voor alle andere staten, maar niet voor het publiek. Deze meldingsverplichting aan de IMO is niet nieuw en bestond reeds onder het OILPOL- Verdrag, behoudens het jaarlijks statistisch overzicht. Er wordt echter quasi geen gebruik van gemaakt en dit blijft reeds dertig jaar een zwak punt, waartoe de IMO op geregelde tijdstippen de verdragspartijen moet herinneren aan hun meldingsplicht. Op haar beurt is ook het MEPC pas in 1985 erin geslaagd een gestandaardiseerd rapportageformulier op te maken³⁰²⁸.

Maar ook de IMO zelf legt een geringe activiteit aan de dag om de schaars binnengekomen meldingen gebruiksvriendelijk te verwerken of om de naleving van de verdragsverplichtingen formeel te optimaliseren. Hoewel niet-melden nog niet betekent dat staten niet voldoen aan hun verdragsverplichtingen³⁰²⁹, zou de IMO bijvoorbeeld een zwarte lijst kunnen opmaken van de vlaggenstaten die nauwelijks of nooit aan hun meldingsplichten voldoen en deze lijst

³⁰²⁷ Art. 217 (5), Zeerechtverdrag: "*Flag States conducting an investigation of the violation may request the assistance of any other State whose co-operation could be useful in clarifying the circumstances of the case. States shall endeavour to meet appropriate requests of flag States*".

³⁰²⁸ Zie MITCHELL, R.B., *o.c.*, 131-135.

³⁰²⁹ MITCHELL, R., *o.c.*, 143: "*Nonreporting is not equivalent to noncompliance. Many countries have provided information to the IMO ... that show noncompliance with the primary rules; others have failed to provide reports although they were in substantial compliance with those rules*".

desnoods publiek maken³⁰³⁰. Het Donaldson onderzoeksrapport, in navolging op de stranding van de Braer begin 1993 voor de kust van de Shetland-eilanden, beveelt de IMO aan "*to consider publishing information on the faults found during port state inspections on each flag state's vessel in order to shame those with poor records into raising their standards*"³⁰³¹. Het publiek maken van de staten die niet of nooit voldoen aan hun meldingsplichten of van de schepen die niet voldoen aan de internationale normen, vereist echter de goedkeuring door de IMO-leden, hetgeen formeel kan in de vorm van een resolutie³⁰³².

In ieder geval zijn onder het Memorandum on Port State Control van Parijs de vlaggenstaten bekend wiens schepen de meeste tekortkomingen vertonen of worden opgehouden in de Europese havens, zonder dat dit op zich aanleiding heeft tot verbeteringen. Deze gegevens, samen met de gegevens van de Amerikaanse, Japanse en Canadese havenstaatcontroles, en eventueel ook de Latijns-Amerikaanse havenstaatcontroles kunnen een vrij goed empirisch gefundeerd beeld geven van die vlaggenstaten die de IMO-regelgeving aan hun laars lappen³⁰³³. Van even groot belang is dat de naam van de scheepseigenaars wordt bekend gemaakt wiens schepen meestal of nooit voldoen aan de internationale regelgeving. De bekendmaking van deze eigenaars en hun schepen zal ongetwijfeld een nadelige invloed hebben op de commerciële activiteiten van de substandaardschepen, zowel op het vlak van de verzekeringspremies, als op het vlak van de bevrachtingsovereenkomsten. Het initiatief voor deze bekendmakingen zal ons inziens vooral van de regionale havenstaatcontroles moeten uitgaan, zoals reeds blijkt uit de praktijk bij de Europese havenstaatcontroles onder het Memorandum (MOU) van Parijs.

7.7.5. Het probleem van het bewijsmateriaal bij de bestraffing van lozingsovertredingen door de vlaggenstaat

Uit onderzoek van MITCHELL blijkt dat het rapporteringspercentage van de verdragspartijen aan de IMO de 50% niet overstijgt, en meestal tussen de 40-45% blijft hangen³⁰³⁴. Vlaggenstaten geven sedert 1983 gemiddeld bij slechts 13% van de aan hen gerapporteerde overtredingen een gevolg (voor 1983 bedroeg dit 16%), terwijl in 15 tot 20% van deze gevallen het gebrek aan bewijs tot geen vervolging kon leiden³⁰³⁵. MITCHELL berekende dat slechts in 3% van de

³⁰³⁰ Het centraliseren van meldingen van verdragsovertredingen bij het Secretariaat van een organisatie, alsook de wijze waarop verdragspartijen gevolg geven aan die overtredingen (bestrafing, ...) is nochtans zeer belangrijk voor het succes van een verdrag: cf. MITCHELL, R., o.c., 123-124, 145.

³⁰³¹ Zie bij PLANT, G., Safer Ships and Cleaner Seas: A Review Article on the Report of Lord Donaldson's Inquiry into the Prevention of Pollution from Merchant Shipping, 9 IJMCL 546 (1994).

³⁰³² Niettemin is het niet evident dat een meerderheid van de IMO-leden een resolutie aanvaardden die openlijk hun eigen tekortkomingen bloot legt. De IMO, de havenstaten en de classificatiemaatschappijen hebben daaromtrent geen problemen, terwijl de scheepseigenaars tegenwerken: cf. infra de discussie omtrent ISID ("International Ship Information Database"): cf. infra blz. 446-447.

³⁰³³ Zie bij havenstaatcontroles.

³⁰³⁴ MITCHELL, R., o.c., 132-133, tabel 4.2.

³⁰³⁵ MITCHELL, R., o.c., 162-163.

gevallen een olietanker met succes kan worden vervolgd wegens een lozingsovertreding. Deze berekening is echter een vermoedelijke maximale berekening gebaseerd op geschat cijfermateriaal, met name dat 50% van de lozingsovertredingen niet worden vastgesteld, terwijl bij de wel vastgestelde overtredingen slechts in 30% van de gevallen het schip kan worden geïdentificeerd om tenslotte 20% kans te hebben dat de overtreding met succes wordt vervolgd. Zelfs indien de identificatie en de vervolging met 50% zouden worden verbeterd, betekent dit nog steeds maar een potentiële veroordeling van 13%³⁰³⁶.

Onderzoek naar de aan de IMO gemelde acties die werden ondernomen door de vlaggenstaten bij operationele lozingen door schepen, waardoor het MARPOL- Verdrag werd geschonden, bevestigt dat de bestraffing van de overtredingen meestal wordt overgelaten aan de vlaggenstaat en dat deze nauwelijks tot een strafrechtelijke vervolging komt. In slechts 8% van de gevallen waarbij een vermoedelijke lozingsovertreding wordt overgemaakt aan de vlaggenstaat, gaat deze over tot de effectieve bestraffing van de overtreding. De hiernavolgende tabel geeft een idee van de acties die werden ondernomen door de vlaggenstaten bij overtredingen van het MARPOL- Verdrag. Er moet worden benadrukt dat het enkel die acties betreft die aan de IMO werden gemeld (slechts 47,2% van de rapporten vermelden de genomen acties), waaruit moeilijk definitieve conclusies kunnen worden getrokken over het vervolgingsbeleid van de vlaggenstaten. De studie merkt op dat het mogelijk is dat vlaggenstaten overgaan tot de bestraffing van overtredingen zonder dit aan de IMO te melden³⁰³⁷.

Tabel 57: Acties ondernomen door verdragsstaten als vlaggenstaten (Bron: PEET, G., *Operational Discharges from ships*, Amsterdam, 1992, 17)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	totaal
*Geen rapport	4	32	68	104	44	74	89	118	533
*Acties hangende	2	5	13	6	6	4	26	17	79
*Geen Acties									
-schip verliet register	-	-	-	2	-	-	-	2	4
-schip niet schuldig	4	10	2	3	3	3	-	1	26
-gebrek aan bewijs	5	17	10	6	1	9	5	4	57
-andere redenen	1	3	5	4	3	3	2	-	21
*Acties ondernomen									
-waarschuwing	1	1	1	2	1	1	1	-	8
-boete	12	22	2	4	3	11	13	10	77
-andere/niet gespecificeerd	1	1	4	1	-	-	1	2	10
*Acties overgelaten aan haven/kuststaat	18	24	34	29	22	18	27	19	191
*totaal	48	115	139	161	83	123	164	173	1006

³⁰³⁶ MITCHELL, R., o.c., 235-236.

³⁰³⁷ PEET, G. o.c., 16-19, 32-40.

De afhandeling van de overtreding door de vlaggenstaat bestaat meestal uit het seponeren van de binnengekomen verbaalen die doorgaans (in meer dan 90% van de gevallen) definitief in een archief worden opgeborgen. De reden voor niet vervolging door de vlaggenstaat is dikwijls terug te brengen tot een gebrek aan bewijsmateriaal waardoor de kans op vervolging onvoldoende is gewaarborgd³⁰³⁸. Ook dit probleem is geen nieuw probleem en werd door de IMO in 1983 reeds bijgetreden³⁰³⁹. Bij de bewijsvoering stellen zich drie problemen. Met name de vaststelling van een lozingsovertreding, de koppeling van de lozing aan het schuldige schip en het verzamelen van voldoende bewijsmateriaal. Hoewel olie op het water overdag en bij kalme zee relatief gemakkelijk is vast te stellen, is het lozen van andere gevaarlijke stoffen op zee doorgaans niet visueel te controleren en wordt daarover veel minder onderzoek verricht. Het vaststellen van een lozingsovertreding met vloeibare chemicaliën op zee is in veel gevallen onmogelijk. Indien de lozingsovertreding toch kan worden vastgesteld, beschikken veel verdragspartijen niet over de mogelijkheden om de overtreder te identificeren, dan wel het causaal verband te leggen tussen de lozing en het betrokken schip. Om een verband te kunnen leggen tussen de lozing en de overtreder kan gebruik worden gemaakt van fotomateriaal of gelijk welke vaststellingen op het moment van de lozing zelf, hoewel fotomateriaal meestal niet kan worden beschouwd als juridisch bewijs voor een olielozing³⁰⁴⁰. Pas een daadwerkelijke lozing die wordt gefilmd verstrekt overtuigingskracht, terwijl in de andere gevallen wegens het intens scheepvaartverkeer in de Noordzee gemakkelijk kan worden betoogd dat de olie afkomstig is van een ander schip³⁰⁴¹. Uit Brits en Nederlands onderzoek blijkt dat het vaststellen van olielozingsovertredingen op zee slechts in 10 tot 30% van de gevallen kan worden gekoppeld aan een schip³⁰⁴². Wordt het schip niet op heterdaad betrappt dan dient middels een monstername van de geloosde olie en een monstername van de olie aan boord van het schip een verband te worden gelegd tussen de geloosde olie en de vermoedelijke lozer. Dit is een dure en voor de rechtbanken dikwijls een betwiste methode. De lozer kan niet enkel de analysemethodes in vraag stellen, maar ook de wijze waarop de monsternames werden genomen en bewaard, alsook het noodzakelijke aantal vereist voor een eventuele tegenexpertise³⁰⁴³. De olie op zee ondergaat ook vrij snel een chemische verandering. Het is niet enkel moeilijk om de olielozing aan een bepaald vermoedelijk schip te koppelen via de monstername, maar het is eveneens

³⁰³⁸ IJLSTRA, T., *o.c.*, 205 (1990).

³⁰³⁹ Cf. Punt 1, Bijvoegsel 2, Resolutie A.542(13): "*Procedures for the control of ship and discharges under Annex I of MARPOL 73/78: "Experience has shown that information furnished by the flag State ... is often inadequate to enable the flag State to cause proceedings to be brought in respect the alleged violation of the discharge requirements"*.

³⁰⁴⁰ IJLSTRA, T., Enforcement of MARPOL: Deficient or Impossible, *Marine Pollution Bulletin* 20 (1989).

³⁰⁴¹ Cf. MITCHELL, R., *o.c.*, 164.

³⁰⁴² Cf. MITCHELL, R., *o.c.*, 158 en 235.

³⁰⁴³ Zie bv. de YAIZA zaak voor de Arr.-Rechtbank Rotterdam, 8 mei 1992, in *Schip en Schade* 1993, nr. 66., 232. De eigenaar van de YAIZA vecht de monsteranalyse in opdracht van de haven van Rotterdam aan op grond van het gebrek aan een tegenexpertise, de onnauwkeurigheid van de monstername en het gebruik van verouderde analysetechnieken. De afwezigheid van een tegenexpertise wordt door de rechtbank verworpen omdat de eigenaar de monstername aan boord van het schip heeft toegelaten zonder te kennen te geven een tegen-expertise uit te voeren. Omtrent de beoordeling van de analysetechnieken en de nauwkeurigheid van de monstername besluit de rechtbank een deskundige aan te stellen.

moeilijk om een bepaald schip te identificeren, aangezien veel schepen in de beurt van de olielozing dezelfde olie aan boord kunnen hebben. Vooral de controle van het oliejournaal en een ondervraging van de kapitein, maar ook de werking en de staat van de uitrusting (olie-waterafscheider) en de controle van de tanks (ladingtanks, slobtanks, ballasttanks) kunnen verder bewijsmateriaal leveren.

Het is duidelijk dat vlaggenstaten, in tegenstelling tot kuststaten, niet dezelfde mogelijkheden hebben om hun schepen op heterdaad te betrappen bij een lozingsovertreding. Vlaggenstaten zijn in hoofdzaak aangewezen op het bewijsmateriaal van de staat die de lozing vaststelt en bewijst. De kwaliteit van het bewijsmateriaal van de kuststaat zal op zijn beurt bepalend zijn om uit te maken of de kuststaat zelf een vervolging instelt of het dossier overmaakt aan de vlaggenstaat. Het lijkt ons evident dat kuststaten de overtredingen met het sterkste bewijsmateriaal willen vervolgen voor de eigen rechtbank, terwijl de overtredingen met dubieus bewijsmateriaal worden overgemaakt voor vervolging door de vlaggenstaat. Dit is althans het geval met de statenpraktijk door de Noordzeelanden. In die zin zal de vlaggenstaat meer dan de kuststaat/havenstaat worden geconfronteerd met minderwaardig bewijsmateriaal en is een deel van de vele seponeringen door de vlaggenstaat te verklaren³⁰⁴⁴. Andere doorverwijzingen naar de vlaggenstaat hebben uiteraard te maken met onduidelijkheid over de plaats van de lozingsovertreding en/of de gevolgen ervan buiten de jurisdictie van de kuststaat. Uit Nederlands onderzoek blijkt dat 70% van de olielozingen zich voordoen buiten de territoriale zee van Nederland. Maar ook kuststaten hebben vervolgingsproblemen. Tussen medio 1991 en einde 1993, werden 224 meldingen van vermoedelijke olielozingen op de Noordzee ontvangen. 75 lozingen vonden plaats in de Nederlandse territoriale zee, waarvan 47 werden doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie in Amsterdam. Van deze 47 zijn er 10 geseponeerd wegens gebrek aan bewijs³⁰⁴⁵.

³⁰⁴⁴ Cf. BIERBOOMS, P en BRANS, E., Strafrechtelijke problemen bij milieuhandhaving op de Noordzee, 23 Delikt en Delinkwent, 417 (1993). De auteurs geven eveneens als reden voor de doorverwijzing van de lozings-overtredingen naar de vlaggestaat, het onvoldoende bewijsmateriaal om een succesvolle strafrechtelijke vervolging door de kuststaat te kunnen waarborgen.

³⁰⁴⁵ Zie BRANS, E.H.P. en VAN DUNNE, J.M. (Red.), Bestrijding van illegale olielozingen op de Noordzee, Rotterdam, Erasmus Universiteit, 1994, 4-5; BRANS, E.H.P. en UILHOORN, W.T.M., l.c., 82.

8. Het afkondigen en afdwingen van wetgeving door de havenstaat, met bijzondere aandacht voor de Europese statenpraktijk inzake havenstaatcontroles

8.1. Inleiding

We hebben reeds opgemerkt dat de rechtsbevoegdheid van de havenstaat bij lozingsovertredingen door schepen in de mariene zones van dezelfde staat, in de meeste gevallen moeilijk afsplitsbaar is van de rechtsbevoegdheid van de kuststaat. Een zelfde probleem stelt zich bij staten die bijzondere milieubeschermingseisen stellen als voorwaarde voor het binnenkomen van vreemde schepen in hun havens³⁰⁴⁶ en staten die in welbepaalde gevallen de toegang tot de havens weigeren aan schepen die zich zowel binnen als buiten de territoriale zee van de kuststaat bevinden³⁰⁴⁷. Deze maatregelen kunnen staten zowel afkondigen in de hoedanigheid van havenstaat als in de hoedanigheid van kuststaat, indien het schepen betreft op weg door de territoriale zee van een kuststaat naar de haven van dezelfde staat. In dit geval is de scheidingslijn tussen havenstaat en kuststaat bevoegdheden eerder fictief³⁰⁴⁸. Niettemin is het onderscheid tussen havenstaatbevoegdheden en kuststaatbevoegdheden in het Zeerechtverdrag en de statenpraktijk wel degelijk van belang.

De diverse aspecten van de havenstaatjurisdictie ter bescherming van het mariene leefmilieu tegen verontreiniging zullen hiernavolgend meer in detail worden behandeld. Onder rubriek 2 worden de universele contouren geschetst, om in rubriek 3 vooral de Europese havenstaatpraktijk te belichten. De Europese havenstaatpraktijk wordt afzonderlijk behandeld omdat deze praktijk toonaangevend is voor andere regionale havenstaatcontroles, de ontwikkeling van de IMO-regelgeving terzake en omdat vooral deze praktijk van belang is bij de bescherming van de Noordzee. De Europese havenstaatpraktijk vervult op regionale basis, een pioniersrol bij de strijd tegen substandaardschepen en is gebaseerd op het "Memorandum of Understanding on Port State Control" (MOU) van Parijs van 1982³⁰⁴⁹, recent aangevuld met de Europese Havenstaatrichtlijn van 1995³⁰⁵⁰. De havenstaten hebben door de IMO-verdragen een belangrijke rol toebedeeld gekregen om de tenuitvoerlegging van de verplichtingen van de vlaggenstaten na te gaan. Havenstaten hebben ook verplichtingen gekregen, waarbij de belangrijkste verplichting erin bestaat om aan de scheepvaart voldoende ontvangsfaciliteiten ter beschikking te stellen, zodat het voor schepen feitelijk mogelijk wordt om aan de lozingsverplichtingen uit het MARPOL-Verdrag te voldoen. Het is evident dat indien aan schepen lozingsnormen worden opgelegd, die normen ook moeten kunnen worden

³⁰⁴⁶ Cf. artikel 211 (3), Zeerechtverdrag.

³⁰⁴⁷ Cf. Nederlandse statenpraktijk in: *Attican Unity* zaak, *S & S*, nr. 61, 157 (1986); *Long Lin* zaak, 23 *NJB* 299-300 (1995).

³⁰⁴⁸ Cf. bv. artikel 25 (2), Zeerechtverdrag.

³⁰⁴⁹ Tekst in 21 *ILM* 1 (1982).

³⁰⁵⁰ Richtlijn 95/21/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van de havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de Lid-Staten vallende wateren, van internationale normen op gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole), *PB. L.* 157 van 7 juli 1995.

nageleefd. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat het schip de operationele afvalstoffen kwijt kan op het vasteland. De problematiek van de ontvangstinstallaties in de noord-Europese havens maakt het voorwerp uit van rubriek 4.

8.2. De rechtsbevoegdheid van de havenstaat ten aanzien van vreemde koopvaardij-schepen in het internationaal recht

8.2.1. Inleiding

De soevereiniteit van een staat over zijn interne wateren wordt in het internationaal zeerecht zonder beperkingen gelijk geschakeld met de soevereiniteit over zijn grondgebied³⁰⁵¹. De poging van LAUTERPACHT om in het Verdrag van Genève over de territoriale zee (1958) een artikel op te nemen dat de vrijheid van onschuldige doorvaart ook van toepassing zou maken in de wateren tussen de kustlijn en de (rechte) basislijn³⁰⁵², werd door hem teruggetrokken³⁰⁵³. De jurisdictie van de havenstaat over een vreemd koopvaardij-schip in zijn haven is volledig en een gevolg van het volle soevereiniteitsrecht in de interne wateren³⁰⁵⁴. Onder het internationaal gewoonterecht zijn staten in de interne wateren bevoegd om rechtsmacht uit te oefenen en hun wetgeving af te dwingen ten aanzien van vreemde schepen in de havens, in aangelegenheden betreffende de veilige navigatie, het regelen van het scheepvaartverkeer en het voorkomen en beperken van mariene verontreiniging³⁰⁵⁵. Beperkingen op deze bevoegd-

³⁰⁵¹ "De soevereiniteit van een kuststaat strekt zich buiten zijn landgebied en zijn interne wateren uit ..." (art. 1 V TZ; art 1 (1), Zeerechtverdrag).

³⁰⁵² International Law Commission, YILC, 1954/I, 117-118: Lauterpacht had de situatie voor ogen waarbij door het trekken van rechte basislijnen, delen van de zee die voorheen tot de territoriale zee behoorden tot interne wateren komen te behoren, zoals tot uiting gekomen in de Brits-Noorse visserijzaak (ICJ Reports 1951, 116); Volgens Zourek zou een dergelijke bepaling een ongewenste vernieuwing in het bestaande internationaal recht tot gevolg hebben. "The base lines constituted demarcation lines between the internal waters and the territorial waters. Such waters included ports and it was universally agreed that the régime of ports was different from that of the territorial sea. It was unnecessary, and indeed undesirable, to make special provision for the right of passage through internal waters": *ibid.* 118.

³⁰⁵³ *ibid.* 119; Dit probleem wordt wel opgelost in art. 8 (2), Zeerechtverdrag, in de zin dat bij het trekken van rechte basislijnen waardoor delen van de territoriale zee komen te behoren tot de interne wateren, schepen in deze interne wateren een recht van onschuldige doorvaart hebben.

³⁰⁵⁴ VALENZUELA, M., o.c., in JOHNSTON, D.M. en LETALIK, N.G. (Eds.), 147 (1983): "... it seems to have been accepted without question in the Law of the Sea Convention that the port state has complete jurisdictional and enforcement powers over violations committed in its internal waters or territorial sea"; DEGAN, V.D., Internal Waters, XVII NYIL 40 (1986): "There is, however, a notable discrepancy between the legal and factual situations in some parts of internal waters. On the one hand, ..., there is no evidence of the existence of general customary rules limiting the rights of coastal states in their commercial ports, especially with regard to access of foreign merchant ships and with regard to their full jurisdiction over them when they are there. Nevertheless, they nearly always act with restraint in exercising their rights simply because it might harm their economic interests to do otherwise"; SOMERS, E., o.c. 30 en 38; KASOULIDES, G.C., Port State Control and Jurisdiction, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 23: "It is generally accepted that once a vessel has voluntarily entered a port it becomes subject to the laws, regulations and enforcement powers prescribed for permissible activities within internal waters".

heid zijn vooral het gevolg van door de havenstaten aanvaarde verdragen³⁰⁵⁶. Ook havenstaten hebben de gewoonterechtelijke verplichting om het mariene milieu te beschermen en te behouden en moeten binnen hun jurisdictie alle maatregelen nemen om schade door de scheepvaart aan het mariene milieu te voorkomen en verminderen. De jurisdictie van de havenstaat ten aanzien van vreemde koopvaardij schepen is in navolging op belangrijke IMO-verdragen (o.a. MARPOL, SOLAS, Dumpingverdrag van Londen³⁰⁵⁷)³⁰⁵⁸, IMO-resoluties en de evoluerende statenpraktijk het belangrijkste controle-alternatief geworden op de gebrekkige uitoefening van jurisdictie door de vlaggenstaat. Daar waar havenstaten zich uit economische overwegingen traditioneel onthielden van bemoeienissen met de veiligheid van het schip, de lading en de bekwaamheid van bemanningsleden maken ook deze aspecten heden ten dage meer en meer het voorwerp uit van de effectieve uitoefening van jurisdictie door havenstaten, aangezien ze in veel gevallen nauw verbonden zijn met de verontreiniging van het mariene milieu³⁰⁵⁹.

De belangrijkste beperking ten aanzien van het afkondigen van wetgeving, bestaat erin dat havenstaten geen discriminerende wetgeving mogen afkondigen of discriminerende maatregelen mogen nemen naargelang de vlag van het schip. Doordat schepen in de haven in beginsel volledig onderworpen zijn aan de jurisdictie van de havenstaat, beschikt de havenstaat over een waaier van actiemogelijkheden die bij het voorkomen van verontreiniging ten aanzien van vreemde schepen hoofdzakelijk onderzoeksdaaden aan boord van het schip en het nemen van administratieve maatregelen tegen het schip betreffen. Meest voorkomend zijn de inspecties of onderzoeken aan boord van het schip om de conformiteit na te gaan met de internationale regels en normen. De havenstaat kan ook de toegang tot zijn haven voor schepen weigeren of aan bepaalde voorwaarden onderwerpen. Havenstaten kunnen in bepaalde omstandigheden het schip beletten uit te varen of de toelating tot het uitvaren aan voorwaarden koppelen. Daarte-

³⁰⁵⁵ Cf. VALENZUELA, M, *International Maritime Transportation: Selected Issues of the Law of the Sea, in Implementation of the Law of the Sea Convention Through International Institutions*, SOONS, A.H.A. (Ed.), Law of the Sea Institute, Honolulu, 1990, 201.

³⁰⁵⁶ Cf. ABECASSIS, D.W. (Ed.), *o.c.*, 85.

³⁰⁵⁷ Het universele Dumpingverdrag van Londen (11 *ILM* 1291 (1972)) en het regionale Dumpingverdrag van Oslo (11 *ILM* 262 (1972)) verplichten iedere verdragspartij een autoriteit aan te duiden die verantwoordelijk is voor het verlenen van dumpingvergunningen. Hoewel beide verdragen onduidelijk zijn omtrent welke autoriteit (vlag van het schip, haven van inladen, stortingsplaats) bij voorrang een vergunning moet verstrekken, kwamen de verdragspartijen onder het Dumpingverdrag van Londen overeen dat de vergunning verstrekkende autoriteit de verdragspartij is op wiens grondgebied het afval wordt ingescheept om te worden gestort, in de betekenis van een haven op het grondgebied van een verdragspartij: *LDC/LG 3/4* van 22 oktober 1987, § 7; *LDC 11/5* van 17 juni 1988, § 2.7. Ook de naleving van de stortingsbepalingen kan door elke verdragspartij worden gecontroleerd bij schepen die op haar grondgebied (in de haven) stoffen en materialen laden met de bedoeling ze te storten. Ook de vlaggenstaat en de kuststaat binnen wiens jurisdictie de storting zal plaatsgrijpen, hebben deze bevoegdheid: art. VII (1), Verdrag van Londen; art. 15 (2), Verdrag van Oslo.

³⁰⁵⁸ Ook andere verdragen, weliswaar niet gericht op de bescherming van het mariene milieu hebben betrekking op de jurisdictionele bevoegdheden van de havenstaat. Het Internationaal Verdrag inzake bewarend beslag op zeeschepen, Brussel 10 mei 1952, laat de havenstaten toe zeeschepen aan de ketting te leggen: cf. Belgische goedkeuringswet van 24 maart 1961, *B.S.*, 19 juli 1961.

³⁰⁵⁹ Cf. BLANCO-BAZAN, A., in *o.c.*, COUPER, A. en GOLD, E. (Ed.), 455-456 (1993).

genover staat dat de havenstaat ten aanzien van vreemde koopvaardij schepen ook verplichtingen heeft. Zo moet de havenstaat onder het MARPOL-Verdrag voldoende ontvangsinstallaties ter beschikking stellen opdat schepen effectief aan de lozingsnormen kunnen voldoen en mogen vreemde koopvaardij schepen niet langer dan noodzakelijk voor de inspectie in de havens worden opgehouden. Tenslotte kan de havenstaat worden verzocht door andere staten (vlaggenstaat of andere kuststaat), om lozingsovertredingen begaan door een schip te onderzoeken, terwijl het schip in zijn haven ligt.

8.2.2. Het regelen van de toegang tot de havens

8.2.2.1. Het weigeren van toegang

De rechtsleer is in het verleden sterk verdeeld geweest over de vraag of koopvaardij schepen het recht hebben op vrije toegang tot de havens en onder welke omstandigheden een havenstaat de toegang tot zijn havens kan ontzeggen. Grosso modo zijn er twee strekkingen. De ene strekking poneerde een vrijheid van toegang voor schepen tot de havens gebaseerd op het gewoonterecht, als een uitvloeisel van de vrijheid van scheepvaart³⁰⁶⁰. Deze strekking vond een bevestiging in het scheidsrechterlijk vonnis in het geschil tussen Saoedi-Arabië en de American Oil Company (ARAMCO) uit 1958, dat stelde: "*According to a great principle of public international law the ports of every State must be open to foreign merchant vessels and can only be closed when the vital interests of the State so require*"³⁰⁶¹. Tegen deze strekking en het vonnis is in de rechtsleer sterke kritiek gekomen van gezaghebbende auteurs, die stelden dat er helemaal geen gewoonterechtelijke regel van vrije toegang is bewezen³⁰⁶², mits een mogelijke uitzondering voor schepen in nood. Heden ten dage zijn er geen auteurs meer die de absolute vrije toegang tot de havens als een gewoonterechtelijke regel beschouwen³⁰⁶³.

In het Havenstatuut van Genève van 1923³⁰⁶⁴ wordt de vrije toegang tot de havens bedongen

³⁰⁶⁰ Zie verwijzingen bij: LOWE, A., *The Right of Entry into Maritime Ports in International Law*, 14 *SDLR* 597 (1976-1977); DEGAN, V.D., *l.c.* 15-17 (1986).

³⁰⁶¹ 27 *ILR* 212 (1963).

³⁰⁶² Zie verwijzingen naar Gidel, Greig, Reuter, Schwarzenberger bij DEGAN, V.D., *l.c.* 18 (1986); zie voor verwijzingen naar de rechtsleer, rechtspraak en andere relevante ontwikkelingen bij diverse theorieën en argumenten die het recht op vrije toegang tot de havens vooropstellen of ontkennen: KASOULIDES, G.C., *o.c.* 1-20 (1993); TREVES, T., *Navigation*, in *A Handbook on the New Law of the Sea*, DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), Académie de droit international, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 940-942.

³⁰⁶³ LOWE, A., *l.c.* 621 (1976-1977); HAKAPAA, K., *o.c.*, 163 e.v. (1981); ADEMUNI-ODEKE, *Protectionism and the Future of International Shipping*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1984, 252; O'CONNEL, D.P., *o.c.*, 848 (1984); DEAGAN, W., *l.c.* 19 (1986); SMITH, B.D., *o.c.* 170-171 (1988); SOMERS, E., *o.c.*, 35 (1990); TREVES, T., in *o.c.*, DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), 941 (1991); CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.* 52 (1992); KASOULIDES, G., *o.c.*, 20-21 (1993).

³⁰⁶⁴ Overeenkomst en statuut op het internationaal regime van de zeehavens, Genève 9 december 1923: 58 *LNTS* 285, no. 1379; Belgische goedkeuringswet van 30 maart 1927, *B.S.*, 14 augustus 1927. Het Verdrag is in werking getreden op 26 juli 1926 (voor België op 14 augustus 1927) en is door 34 landen geratificeerd.

en onderworpen aan de wederkerigheid tussen de verdragspartijen³⁰⁶⁵. In het Statuut is m.a.w. geen sprake van een algemeen toegangsrecht voor alle schepen wegens het wederkerigheidsbeginsel en het feit dat staten door het sluiten van bilaterale verdragen aan bepaalde vlaggen betere havenfaciliteiten kunnen verstrekken. Het Havenstatuut van Genève voorziet in een uitzondering op het toegangsrecht in de havens in geval de veiligheid of de vitale belangen van de havenstaat in het gedrang komen. Deze regel wordt weliswaar gezien als een noodtoestand en het ontzeggen van de toegang moet zo kort als mogelijk worden gehouden³⁰⁶⁶. Havens waar koopvaardij schepen vrijwillig aanleggen, kunnen altijd worden gesloten indien de vrede, de goede orde of de veiligheid van de kuststaat dit noodzaken³⁰⁶⁷.

In de praktijk bestaat er een vermoeden dat internationale handelshavens open staan voor alle vlaggen voor zover hiervan niet expliciet wordt afgeweken in verdragen. Dit is een weerspiegeling van de gemeenschappelijke wil tussen soevereine staten, maar het is geen aanduiding voor een gewonterechtelijke verplichting om de havens in alle gevallen open te stellen³⁰⁶⁸. Hoewel er volgens DEAGAN voldoende statenpraktijk bestaat waaruit blijkt dat havenstaten het recht van toegang tot hun havens verlenen omdat havenstaten er uit commercieel oogpunt alle belang bij hebben aan schepen de toegang tot hun haven niet te ontzeggen, betekent dit nog niet, dat los van bilaterale akkoorden³⁰⁶⁹, havenstaten een verplichting hebben aan schepen de vrije toegang tot de haven te verlenen³⁰⁷⁰. Het feit dat staten in bilaterale akkoorden het toegangsrecht tot de haven voor elkaars schepen bedingen is een bevestiging voor het ontbreken van een algemeen erkend recht van vrije toegang³⁰⁷¹. KASOULIDES besluit: "The

³⁰⁶⁵ Artikel 2, Statuut: "*Subject to the principle of reciprocity ... , every Contracting State undertakes to grant the vessels of every other Contracting State equality of treatment with its own vessels, or those of any other State whatsoever, in the maritime ports situated under its sovereignty or authority, as regards freedom of access to the port, the use of the port, ...*"; zie O'CONNELL, D.P., o.c., 849; SOMERS, E., o.c., 32-33.

³⁰⁶⁶ Artikel 16, Statuut: "*Measures of a general or particular character which a Contracting State is obliged to take in case of an emergency affecting the safety of the State or the vital interests of the country may, in exceptional cases, and for as short a period as possible, involve a deviation from the provisions of Articles 2 to 7 inclusive; it being understood that the principles of the present Statute must be observed to the utmost possible extent*".

³⁰⁶⁷ LOWE, A.V., l.c., 622.

³⁰⁶⁸ KASOULIDES, G.C., o.c., 4-5, met verwijzingen naar andere auteurs in de rechtsleer.

³⁰⁶⁹ Meestal verlenen staten in bilaterale vriendschaps-, handels en scheepvaartverdragen het recht van toegang tot hun havens aan elkaars schepen: CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., o.c. 53 (1992); KASOULIDES, G.C., o.c., 14.

³⁰⁷⁰ DEGAN, V.D., l.c., 19 en 44 (1986);

³⁰⁷¹ SOMERS, E., o.c., 34; zie bv. art. XX, Amerikaans-Duits vriendschapsverdrag van 29 oktober 1954: "1. Vessels of either Party shall have liberty, on equal terms with vessels of the other Party and on equal terms with vessels of any third country, to come with their cargoes to all ports, places and waters of such other Party open to foreign commerce and navigation", tekst in: KNIGHT, G en CHIU, H., o.c., 228; zie ook het gelijkkluidend artikel 13, Belgisch-Amerikaans vriendschapsverdrag van 1961, 480 UNTS 149; Het EG verdrag is een bijzonder geval. In navolging op de non-discriminatie en het vrije verkeer van goederen volgt dat de lidstaten een wederkerig toegangsrecht hebben in elkaars havens: CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.W., o.c. 53 (1992), met verwijzing naar de Mary Poppins-zaak.

*evidence concerning customary law and state practice seem to reinforce the view that the coastal state has the right to exclude foreign vessels from entering its ports. Nevertheless, this authority has been limited by agreements relating to port access and the fact that the use of a maritime port is essential to navigation and ocean-borne trade. All states have a reciprocal interest in the use of each other's maritime ports and they should as a general rule grant foreign merchant vessels access to their maritime ports*³⁰⁷².

Het Internationaal Gerechtshof in de Nicaragua-zaak bevestigde eveneens de bevoegdheid van de kust- of havenstaat om de toegang tot zijn havens te regelen, op basis van het soevereiniteitsrecht in de interne wateren³⁰⁷³. Vooral aan nucleaire schepen³⁰⁷⁴ en aan schepen met nucleaire lading aan boord of een afvallading wordt in de statenpraktijk de toegang tot de havens frequent ontzegd³⁰⁷⁵ of afhankelijk gemaakt van een uitdrukkelijke toestemming³⁰⁷⁶. Aan schepen met gevaarlijke of potentieel gevaarlijke lading kan het toegangsrecht tot de haven worden gekoppeld aan toelatingsvoorwaarden³⁰⁷⁷ of een meldingsplicht. Diverse

³⁰⁷² KASOULIDES, G., *o.c.*, 20-21 (1993).

³⁰⁷³ *I.C.J. Reports* 111-112 (1986).

³⁰⁷⁴ Artikel XVII van het Verdrag inzake de aansprakelijkheid van de uitbaters van nucleaire schepen, Brussel 25 mei 1962 bevestigt de bevoegdheid van een verdragstaat om aan nucleaire schepen de toegang tot zijn havens te ontzeggen: cf. tekst in 57 *AJIL* 268 (1963); X., *Ratification of Maritime Conventions*, II.7.20. Dit verdrag is nog niet van kracht en in Europa enkel geratificeerd door Nederland en Portugal: cf. *ibid.*, I.7.20; Niettemin werd voor het bezoek van het nucleair aangedreven schip de N/S Savannah aan de Belgische havens voorafgaandelijk een akkoord gesloten waardoor het schip het recht van toegang tot de havens kreeg: Akkoord tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende het bezoek van de N/S "Savannah" aan Belgische havens, Brussel 19 april 1963, Wet van 4 september 1963, *B.S.*, 18 juli 1964 en 24 september 1964; zie voor de statenpraktijk bij nucleair aangedreven schepen: DU PONTAVICE, E. en CORDIER, P., *La Mer et le Droit*, Paris, Presse Universitaire de France, Tome 1, 1984, 75-78, 81-83; zie ook art 5 (2), South Pacific Nuclear Free Zone Treaty, Rarotonga, 6 August 1985, 24 *ILM* 1442 (1985).

³⁰⁷⁵ Cf. de Stella Maris affaire die uiteindelijk aanleiding gaf tot het dumpingverdrag van Oslo van 1972. De Stella Maris was een kustschip dat op 16 juli 1971 de haven van Rotterdam verliet met de bedoeling om 650 ton gechlorineerde koolwaterstoffen in het noordelijk deel van de Noordzee te storten. Onder Noorse druk werd Nederland gevraagd de voorgenomen storting te vermijden. Aangezien de Nederlandse regering de dumping juridisch niet kon verhinderen, vroeg ze de eigenaar van het afval om de voorgenomen dumping vrijwillig te herzien. De eigenaar van het afval stelde een ander dumpingsite voor, met name in de Atlantische Oceaan op duizend mijl uit de kust van Ierland en IJsland nabij de dumpingsite van de Amerikaanse industrie. Toen de Stella Maris de haven van Torshavn op de Faroer Eilanden aandeed om te bunkeren, werd dit door de plaatselijke bevolking geweigerd. De regeringen van Ierland en IJsland protesteerden tegen de voorgenomen dumpingsite. Op 25 juli 1971 keerde de Stella Maris terug naar de haven van Rotterdam, waar de lading werd gelost: VAN DER BURGHT, L. (Ed.), *The Oslo and Paris Commission. The First Decade*, Chamelon Press, London, 1984, 2-3; zie voor andere verwijzingen bij KASOULIDES, G., *o.c.*, 22, noot 125 (1993); zie voor de meer dan twee jaar durende odyssee van het met afval geladen schip "Khian Sea" bij: WEINSTEIN, E.B., *The Impact of Regulation of Transport of Hazardous Waste on the Freedom of Navigation*, 9 *JMCL* 147-152 (1994).

³⁰⁷⁶ Zie verklaring van Malta bij de ratificatie van het Zeerechtverdrag op 20 mei 1993 waarbij nucleair aangedreven schepen of schepen met nucleaire lading of andere gevaarlijk lading aan boord niet worden toegelaten in de interne wateren "without the necessary authorization": in 25 *LSB* 16 (1994); andere staten eisen bij deze schepen een voorafgaandelijke toestemming om hun territoriale zee te mogen binnenvaren: cf. de verklaringen van Egypte en Oman bij de ratificatie van het Zeerechtverdrag: in 25 *LSB* 12 en 17 (1994).

verdragen vereisen dat schepen met een gevaarlijke afvallading aan boord een voorafgaande toestemming moeten hebben van de ontvangststaat om het afval te mogen lossen, terwijl zonder voorafgaandelijke instemming van de ontvangststaat het schip in de praktijk op basis van deze verdragen de toegang tot de haven kan worden ontzegd³⁰⁷⁸. Het MARPOL-Verdrag gaat ervan uit dat een verdragspartij de toegang tot haar havens of een laad- of losplaats buitengaats onder haar rechtsmacht kan ontzeggen aan een schip dat niet voldoet aan de MARPOL-verplichtingen, op voorwaarde dat de vlaggenstaat hierover onverwijld wordt in kennis gesteld. Voorafgaandelijk overleg tussen de havenstaat en vlaggenstaat is wenselijk, hoewel niet verplicht. De havenstaat mag ("may") hierover voorafgaandelijk overleg plegen, maar moet dit niet doen (artikel 5 (3))³⁰⁷⁹. Dit overleg is bijgevolg geen noodzakelijke voorwaarde vooraleer een schip de toegang tot de haven te weigeren³⁰⁸⁰. A contrario kan een havenstaat de toegang tot zijn haven niet ontzeggen aan schepen die voldoen aan de MARPOL-verplichtingen, tenzij ze op een andere wijze een bedreiging vormen voor de veiligheid en het leefmilieu van de havenstaat. Dit is het geval met MARPOL-schepen die beschadigingen hebben opgelopen (bv. een lekkende olietanker) en hierdoor de veiligheid en het leefmilieu van de havenstaat in gevaar kunnen brengen.

De Ministers verantwoordelijk voor de Europese havenstaatcontroles onder het MOU van Parijs erkennen dat "*in certain circumstances a ship posing a serious threat to the marine environment of the port State can be refused access to a port*", zonder evenwel amenderingen aan de MOU-tekst voor te stellen. Het Port State Control Committee (PSCC) wordt verzocht om alle nieuwe ontwikkelingen op dit vlak op de voet te volgen. De Ministers geven de voorkeur om schepen in de havens op te houden, in de plaats van schepen de toegang tot de havens te ontzeggen³⁰⁸¹. Daar waar de MOU-Ministers nog refereren naar een "*aanzienlijke*

³⁰⁷⁷ Cf. K.B. van 14 augustus 1984 tot vaststelling van de minimumeisen waaraan bepaalde tankers moeten voldoen die een Belgische haven willen aanlopen, B.S., 22 september 1984; zie voor de EG.

³⁰⁷⁸ Cf. Verdrag van Bazel over de controle over het vervoer van gevaarlijk afval en de verwijdering, 22 maart 1989, in 28 ILM 646 (1989); Het Lomé IV verdrag tussen de Europese Gemeenschap en de ACP-landen van 15 december 1989, in 29 ILM 783 (1990); het Verdrag van Bamako van 29 januari 1991, 30 ILM 773 (1991) en 31 ILM 163 (1992).

³⁰⁷⁹ "*If a Party denies a foreign ship entry to the ports of offshore terminals under its jurisdiction or takes any action against such a ship for the reason that the ship does not comply with the provisions of the present Convention, the Party shall immediately inform the consul or diplomatic representative of the Party whose flag the ship is entitled to fly, or if this is not possible, the Administration of the ship concerned. Before denying entry or taking such action the Party may request consultation with the Administration of the ship concerned...*" (art. 5 (3), MARPOL-Verdrag); cf. in Groot-Britannië: Reg. 33 (1), The Merchant Shipping (Prevention of Oil Pollution) Regulations 1983, S.I. (Statutory Instrument) No. 1398: tekst in BATES, J.H., o.c., 266 (1985).

³⁰⁸⁰ Cf. Reg. 33 (1), van de Britse Merchant Shipping (Prevention of Oil Pollution) Order 1983 (S.I. 1983 No. 1106) ter uitvoering van MARPOL 73/78: "*If a harbour master has reason to believe that a ship which he believes proposes to enter the harbour does not comply with the requirements of these Regulations, he shall immediately report the matter to the Secretary of State who, if he is satisfied that the ship presents an unreasonable threat of harm to the marine environment, may deny the entry of such ship to United Kingdom ports or off-shore terminals*". Luidens Reg. 33 (2) zal de Staatssecretaris, onmiddellijk nadat aan een vreemd schip de toegang tot de haven is ontzegd, hiervan de vlaggenstaat op de hoogte brengen; cf. BATES, J.H., o.c., 41 en 266 (1985).

³⁰⁸¹ Punt 2.3.3., Vijfde Ministeriële Verklaring MOU (1994).

bedreiging voor het mariene milieu", alvorens een schip de toegang tot de haven kan worden ontzegd, gaat de Europese Havenstaatrichtlijn verder, maar dan onder strikte voorwaarden. De Havenstaatrichtlijn maakt het mogelijk om aan (substandaard)schepen de toegang tot de havens in de Europese Unie te ontzeggen, indien ze niet de nodige maatregelen treffen om in een veilige toestand zee te kiezen. Een onveilige toestand is niet noodzakelijkerwijze een aanzienlijk gevaar voor het mariene milieu, maar kan elke inbreuk zijn op de toepasselijke verdragen waardoor de veiligheid en de gezondheid van de passagiers en de bemanning of andere schepen in het gedrang komt (art. 11 (1)). Luidens artikel 11 (4) kan de toegang tot iedere EU haven worden geweigerd aan schepen die zijn uitgevaren zonder te voldoen aan de door de inspecteur van de inspectiehaven opgelegde voorwaarden of aan schepen die zijn uitgevaren zonder zich naar de overeengekomen reparatiewerf te hebben begeven. In beide gevallen moet de haven van uitvaart alle bevoegde instanties van de andere EU havens hierover verwittigen³⁰⁸². Om onder de Europese Havenstaatrichtlijn een schip de toegang tot de haven te ontzeggen, moet het schip eerst het voorwerp zijn geweest van een Europese havenstaatinspectie waarbij het uitvaren van het schip aan voorwaarden is gekoppeld, die indien ze niet zijn voldaan bij het aanlopen van een volgende Europese haven volstaan om het schip de toegang tot de haven te ontzeggen.

Het ontzeggen van de toegang tot de haven aan vreemde koopvaardijsschepen behoort bijgevolg tot de bevoegdheid van de havenstaat op basis van de uitoefening van zijn soevereiniteitsrecht in de interne wateren, waarop niettemin verdragsrechtelijk beperkingen zijn aanvaard. Een aantal landen, waaronder België en Nederland, zijn ons inziens terecht niet overtuigd van de mondiale efficiëntie om aan substandaardschepen³⁰⁸³ de toegang tot de havens te weigeren. Het is beter deze schepen toe te laten tot de Europese havens en ze vast te houden tot wanneer alle gebreken zijn hersteld³⁰⁸⁴, in de plaats van hen achteraf de toegang tot de haven te weigeren met het gevolg dat ze kunnen uitwijken naar andere havens in de wereld

³⁰⁸² De weigering van toegang tot een EU haven mag worden opgegeven in gevallen van overmacht of indien de eigenaar of exploitant kan aantonen dat het schip voldoet aan de van toepassing zijnde verdragen (bv. de herstelling heeft plaatsgehad in een andere dan de oorspronkelijke overeengekomen reparatiehaven) (art. 11 (6), Havenstaatrichtlijn).

³⁰⁸³ Een schip wordt als substandaard aanzien indien *"the hull, machinery, equipment or manning, such as for life-saving, fire-fighting, pollution prevention, or operational safety are below the standards required by the relevant Convention, owing to, inter alia: 1. the absence of principal equipment or arrangement required by the Conventions; 2. non-compliance of equipment or arrangement with relevant specifications of the Conventions; 3. substantial deterioration of the ship or its equipment because of, for example, poor maintenance; 4. insufficiency of operational proficiency, or unfamiliarity of essential operational procedures by the crew. If these evident factors as a whole or individually make the ship unseaworthy and put at risk the ship or the life of persons on board or present an unreasonable threat of harm to the marine environment if it were allowed to proceed to sea it should be regarded as a substandard ship"*: MEPC 37/5/3 (16 June 1995) "Flag State Implementation. Amalgamation of Port State Control Resolutions. Report of the Correspondence Group. Submitted by the United States", Bijlage Hoofdstuk 4, § 4.1.1 en 4.1.2; zie ook Resolutie A.466, Sect.3.

³⁰⁸⁴ Cf. § 2.3.3. Vijfde Ministeriële Verklaring MOU (1994): *"The Ministers, while recalling that the primary goal of the Paris Memorandum is to prevent the operation of sub-standard ship, concluded that this goal can be best achieved by continuing the current practice of inspecting ships in port and enforcing rectification of deficiencies, if necessary, by detaining these ships"*.

waar de havenstaatcontroles onbestaande of minder streng zijn³⁰⁸⁵. Door de toegang te weigeren, verplaatst men enkel het probleem buiten de regio³⁰⁸⁶. De Belgische wet ter uitvoering van het MARPOL-Verdrag legt daarom uitsluitend de klemtoon op het vasthouden van schepen in de Belgische havens³⁰⁸⁷.

8.2.2.2. Het discriminatieverbod naargelang de vlag bij het weigeren van toegang tot de havens

Bij het weigeren van de toegang tot de havens aan vreemde schepen mogen geen willekeurige en discriminatoire maatregelen worden getroffen³⁰⁸⁸. Voor O'CONNELL is de niet-discriminatie ten aanzien van koopvaardij-schepen een gevolg van de clause over de "meest begunstigde natie" in de GATT akkoorden³⁰⁸⁹ en het GATT-Akkoord ter afsluiting van de Uruguay Round over de handel in diensten³⁰⁹⁰. Niettemin laat het GATT Akkoord van Marrakesh (1994) een uitzondering toe op het beginsel van de meest begunstigde natie bij het nemen van maatregelen die noodzakelijk zijn voor, o.m. de bescherming van mensen-, dieren-, plantenlevens of de gezondheid, en de veiligheid, op voorwaarde dat deze maatregelen niet worden toegepast op een wijze die een arbitraire of onrechtvaardige discriminatie inhoudt tussen landen, of als een vorm van een vermomde beperking op de handel in diensten³⁰⁹¹. Een discriminatieverbod naargelang de vlag maakt meer specifiek het voorwerp uit van het Havenstatuut van Genève van 1923, weliswaar onderworpen aan de wederkerigheid³⁰⁹². Niettemin stelt

³⁰⁸⁵ Cf. MOU, *Annual Report 1992*, 5: "The lesson of ten years of port State control in Europe demonstrates also that no one region can effectively eliminate the operation of sub-standard ships. The best possible result one region can achieve is to keep sub-standard ships at arm-length, just outside the region, ready to re-enter the region only when commercial benefits for the shipowner exceed the risk of his ships being detained by port State authorities. Sub-standard ships will remain as long as there are areas for them to trade. As soon as the commercial tide turns favourably for them, they return in an even more deteriorated state".

³⁰⁸⁶ Jansoone merkt terecht op: "een schip dat onveilig is volgens SOLAS en MARPOL, moet van de zee af, en in de haven blijven tot het weer in staat van veiligheid is": JANSOONE, R., *l.c.*, 5 (1994/b).

³⁰⁸⁷ cf. artt. 12 en 20, Wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen, *B.S.*, 27 juni 1995.

³⁰⁸⁸ Bij een oorlogstoestand tussen vlaggestaat en havenstaat of bij schepen die de vlag voeren van een staat waartegen een internationaal embargo is afgekondigd, ligt de situatie anders.

³⁰⁸⁹ O'CONNELL, D.P., *o.c.*, 849; zie ook ZOUREK, terwijl CORDOVA van mening was dat de "most favoured nations clause" geen algemene regel is en slechts voorkomt in bepaalde verdragen. SCILLE merkt op dat in de praktijk "the most favoured nation clause had never prevented a State from adopting discriminatory measures": International Law Commission, *YILC* 1954/Vol.I, 123; Ook tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Wenen over het verdragenrecht was er geen overeenstemming om de "clause van de meest-begunstigde natie" op te nemen in het Verdrag: ROSENNE, S., *Developments in the Law of Treaties: 1945-1986*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, 66-68.

³⁰⁹⁰ Zie de clause van de "meest-begunstigde natie" in Art. II, General Agreement on Tariffs and Trade: Multilateral Trade Negotiations Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Trade Negotiations, Marrakesh, April 15, 1994, in 33 *ILM* 1125 (1169)(1994)

³⁰⁹¹ Art. XIV en "Decision on Trade in Services and the Environment", 33 *ILM* 1177 en 1255 (1994).

artikel 6 van het Statuut dat de wederkerigheid, het beginsel van de gelijke behandeling van schepen in de zeehavens in de praktijk niet ineffectief mag maken³⁰⁹³. Een discriminatieverbod naargelang de vlag maakt ook het voorwerp uit van verdragen over internationale waterwegen³⁰⁹⁴. In het Waterwegenstatuut van Barcelona van 20 april 1921 met betrekking tot het regime van de grensoverschrijdende waterwegen, wordt een principiële verbod naargelang de vlag voorop gesteld voor de verdragsluitende partijen (art. 3 bij vrijheid van doorvaart, art. 4 bij de behandeling van de onderdanen, de eigendommen en de vlaggen tijdens de vaart, uitgezonderd bij cabotage (art. 5)³⁰⁹⁵. In het Verdrag van Barcelona van 20 april 1921 betreffende de vrijheid van de doorvoer van goederen, voorzien de verdragspartijen ten aanzien van elkaar in de vrijheid van doorvoer via het spoor of een waterweg gebruikt voor internationale doorvoer, zonder discriminatie naargelang de nationaliteit, de vlag, de plaats van herkomst of bestemming ... (art. 2 en 6)³⁰⁹⁶.

Tijdens de voorbereiding van het Verdrag over de territoriale zee (1958) verdedigden de leden

³⁰⁹² In art. 2 van het Statuut wordt het discriminatieverbod naargelang de vlag afhankelijk gesteld van de wederkerigheid: "*Subject to the principle of reciprocity ... every Contracting State undertakes to grant the vessels of every other Contracting State equality of treatment with its own vessels, or those of any other State whatsoever ...*". Ook in art. 3 (conduct of the business of the port), in art. 5 (customs and other analogous duties, ...), in art. 10 (towage) en in art. 11 (pilotage services) wordt een gelijk behandeling van vlaggen voorgesteld, weliswaar terug verwijzend naar art. 2 en de wederkerigheid.

³⁰⁹³ Art. 6: "*In order that the principle of equal treatment in maritime ports laid down in Article 2, may not be rendered ineffective in practice by the adoption of other methods of discrimination against the vessels of a Contracting State using such ports, each Contracting State undertakes to apply the provisions of Articles 4, 20, 21, 22 of the Statute annexed to the Convention on the International Regime of Railways, signed at Geneva on December 9, 1923, so far as they are applicable to traffic to or from a maritime port, whether or not such Contracting State is a party to the said Convention ...*". De artikelen 4, 20, 21 en 22 worden opgenomen in de bijlage bij het Havenstatuut en hebben betrekking op het ter beschikking stellen van de faciliteiten voor het internationaal vervoer (art. 4), geen onderscheid in de vervoerstarieven naargelang de nationaliteit van de gebruikers of de schepen (art. 20, behoudens bij enkelvoudige contracten (art. 21)) of het tijdelijk verblijf van de goederen in de haven (art. 22).

³⁰⁹⁴ In eerste instantie was het discriminatieverbod beperkt tot schepen van de oeverstaten (Bijlage XVI, Slotakte Congres van Wenen van 9 juni 1815) en later uitgebreid tot alle schepen (art. 9, Afscheidingsverdrag tussen België en Nederland van 19 april 1839, B.S., 21 juni 1839).

³⁰⁹⁵ Ook art. 9 stelt een gelijke behandeling voorop bij douanerechten en andere heffingen: Convention and Statute on the Regime of Navigable Waterways of International Concern, Barcelona, April 20, 1921, in VII LNTS No. 172 (1921). Dit verdrag werd door België ondertekend, maar niet geratificeerd. Het Verdrag is van kracht geworden op 31 oktober 1922: cf. DE TROYER, I, Repertorium van de door België gesloten verdragen, 1830-1940, Brussel, J. Goemaere, 1973, 1921/16, 298.

³⁰⁹⁶ Convention and Statute on Freedom of Transit, Barcelona, April 20, 1921, in VII LNTS No. 171 (1921). Het Verdrag is van kracht geworden op 31 oktober 1922 (cf. DE TROYER, I, o.c., 1921/17, 298). Het Verdrag is door België geratificeerd op 16 mei 1927 en voor België van kracht sedert 14 augustus 1927. Parlementaire goedkeuringswet van 30 maart 1927, B.S., 14 augustus 1927; De vrijheid van doorvoer en het discriminatieverbod is niet van toepassing bij het vervoer van personen aan wie de toegang tot het grondgebied is ontzegd, bij goederen waarvan de invoer is verboden om reden van openbare gezondheid of veiligheid, als voorzorgsmaatregel tegen planten- en dierenziektes, bij doorvoerbepalingen ten gevolge van andere internationale verdragen (bv. bij het vervoer van drugs, wapens, visproducten) of beschermingsmaatregelen tegen inbreuken op de industriële, artistieke of literaire eigendomsrechten en andere vormen van onfaire mededinging (art. 5).

van de Commissie voor het Internationaal Recht (ILC) uiteenlopende standpunten over het al dan niet opnemen van een discriminatieverbod bij de onschuldige doorvaart in de territoriale zee³⁰⁹⁷. Uiteindelijk werd het discriminatieverbod in het Verdrag van 1958 afgevoerd, maar is in het tussentijd wel opgenomen in artikel 227 en andere artikelen van het Zeerechtverdrag, alsook in de diverse Memoranda over Havenstaatcontroles (MOU)³⁰⁹⁸. Bij de uitoefening van hun rechten en het nakomen van hun verplichtingen ter voorkomen, beperking en bestrijding van verontreiniging, mogen staten niet in rechte of in feite een onderscheid maken ten aanzien van schepen van andere staten (Artikel 227, Zeerechtverdrag). De non-discriminatie naargelang de vlag is in het Zeerechtverdrag de uitdrukking van een algemeen aanvaard beginsel³⁰⁹⁹. Discriminatoire maatregelen naargelang de vlag kunnen worden aanzien als rechtsmisbruik³¹⁰⁰.

De non-discriminatie houdt in dat er geen onderscheid mag worden gemaakt bij vreemde schepen naargelang de nationaliteit of de vlag³¹⁰¹, zoals het Zeerechtverdrag dit uitdrukt als "*schepen van andere staten*", "*tussen schepen van vreemde nationaliteit*" (art. 25 (3)), "*aan vreemde schepen*" (art. 26) en aan "*schepen van een Staat*" (art. 24 (1)(b)). Zoals SCHELLE verwoordde in de Commissie voor Internationaal Recht (ILC) bij het totstandkomen van het VTZ uit 1958: "*the term 'discrimination' had been variously interpreted; preferably the first phrase* (in de betekenis van een discriminatieverbod tussen vreemde schepen van verschillende

³⁰⁹⁷ Het initiële art. 21 (huidige art. 17) voorzag in een discriminatieverbod bij het uitvaardigen van wetten en regels door de kuststaat ten aanzien van schepen in onschuldige doorvaart in de zin van: "*The coastal State may not, however, apply these rules or regulations in such a manner as to discriminate between foreign vessels of different nationalities, nor, save in matters relating to fishing and shooting, between national vessels and foreign vessels*": *YILC* 1954/Vol I, 120, noot 6; Voor François konden staten niet worden verplicht om alle vlaggen gelijk te behandelen, zonder dat het weglaten van het artikel mag worden geïnterpreteerd als een recht tot discrimineren. Voor Lauterpacht was deze bepaling niet consistent met de statenpraktijk. Voor ZOUREK was het normaal dat een staat zijn eigen schepen bevoordeelde ten aanzien van vreemde schepen, terwijl "non-discrimination between different flags" een fundamenteel beginsel was dat niet kon worden miskend. Volgens François is het bijgevolg niet mogelijk om een artikel uit te werken dat enerzijds discriminatie in bepaalde gevallen toelaat en in andere gevallen verbiedt: *YILC*, 1954/Vol. I, 121-123.

³⁰⁹⁸ Sectie 1 (1.2), MOU (Parijs): "*Each Authority will maintain an effective system of port state control with a view of ensuring that, without discrimination as to flag, ...*"; zie ook Preambule vierde Ministeriële Conferentie over havenstaatcontrole, Parijs 14 maart 1991: "*RECALLING that the Memorandum of Understanding on Port State Control exclusively aims at the eradication of the operation of sub-standard ships without any discrimination*"; Sectie 1 (1.2), MOU (Vina del Mar): Sectie 1 (1.3), MOU (Tokio), hoewel dit laatste Memorandum niet naar de non-discriminatie naargelang de vlag verwijst, maar naar de non-discriminatie in het algemeen ("without discrimination").

³⁰⁹⁹ Zie ook artt. 24 (1)(b), 25 (3) en 26(2) ten aanzien van schepen in onschuldige doorvaart in de territoriale zee; zie art. 42 (2) bij het recht van doortocht in zeestraten gebruikt door de internationale scheepvaart en art. 52 (2) voor de onschuldige doorvaart in archipelwateren; tijdens de aanvaarding van artikel 227 bij de onderhandelingen van de tekst van het Zeerechtverdrag was er geen discussie ten gronde over het non-discriminatiebeginsel; zie NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.* 346-347 (1991).

³¹⁰⁰ Cf. CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 52-53 (1992).

³¹⁰¹ Ook artikel 24 (1)(b) omvat een discriminatieverbod naargelang de vlag bij het uitoefenen van de onschuldige doorvaart door vreemde schepen. De kuststaat mag bij de onschuldige doorvaart of de bij belemmering van de onschuldige doorvaart overeenkomstig het Zeerechtverdrag, niet: "*rechtens of in feite onderscheid maken ten aanzien van schepen van een Staat of tegen schepen die lading vervoeren naar, van of namens een Staat*" (art. 24 (1)(b)).

nationaliteit) *should specify that discrimination between foreign vessels 'by reason of nationality' was forbidden.*³¹⁰² Dit onderscheid wordt op het eerste zicht niet gemaakt in de Memoranda over Havenstaatcontroles (MOU) waarin er sprake is over "discriminatie naargelang de vlag", zonder een onderscheid te maken tussen eigen schepen of vreemde schepen in de zin van schepen onder de eigen vlag of vreemde vlag. Dit is logisch aangezien de MOU enkel de controle van de havenstaat bij vreemde schepen tot voorwerp heeft en niet de eigen schepen. Bijgevolg heeft ook het non-discriminatie beginsel in het MOU van Parijs enkel betrekking op schepen onder vreemde vlag. M.a.w. het discriminatieverbod regelt niet de verhouding tussen schepen onder de eigen vlag en schepen onder een andere vlag³¹⁰³, waarbij ladingreservaties voor schepen onder de eigen vlag het best bekende voorbeeld zijn³¹⁰⁴.

De non-discriminatie betekent ook niet dat geen onderscheid kan worden gemaakt naargelang de scheepstypes of naargelang de vervoerde lading bij de havenstaatcontroles (cf. verscherpte controle op bulkschepen, olietankschepen, RO/RO schepen), al dan niet in combinatie met de leeftijd van het schip. Non-discriminatie betekent niet dat geen verschillende behandeling van schepen mogelijk is indien de verschillende behandeling gerechtvaardigd is op basis van veiligheidsoverwegingen, op basis van milieubeschermingsoverwegingen of wegens verdrags-schendingen, die in beginsel los staan van de nationaliteit of vlag van het schip, maar waarbij de vlag niettemin een ernstige aanduiding is voor schepen die zich meer in een substandaard conditie bevinden dan schepen onder andere vlaggen. Onder het MOU van Parijs worden bepaalde vlaggen geïdende voor een verscherpte havenstaatcontrole wegens de substandaard kenmerken van de schepen³¹⁰⁵. M.a.w. het non-discriminatiebeginsel is geen vrijgeleide voor vlaggenstaten om zich aan de internationale verplichtingen met betrekking tot de veiligheid van het schip en het voorkomen van verontreiniging te onttrekken. Hoewel in de praktijk blijkt

³¹⁰² YILC 1954/Vol I, 122, § 56.

³¹⁰³ Cf. H.v.J. 14 juli 1994, Zaak C-379/92, Peralta, in 4 TMR 109, punten 48-49 (1995/2), waarbij een strengere nationale wetgeving voor schepen onder de eigen vlag ten opzichte van schepen onder vreemde vlag geen discriminatie is.

³¹⁰⁴ Ook de cabotage, waarbij het vervoer van ladingen tussen de havens van éénzelfde staat wordt voorbehouden aan schepen onder de eigen vlag, duidt op een vorm van toegestane discriminatie tussen schepen onder de eigen vlag van de kuststaat en deze onder de vreemde vlag: zie voor cabotage in de EG: POWER, V., o.c. 210-220 (1992) en 23-31 (1994); zie voor het discriminatieverbod op basis van de nationaliteit tussen onderdanen van de Europese Gemeenschap bij het verlenen van maritieme diensten: POWER, V., o.c. 197-210 (1992); Ladingreservatie voor schepen onder eigen vlag wordt erkend in de UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences, van Genève, 6 april 1974, in 13 ILM 910 (1974); zie voor de lijnvaartconferenties en het EG recht: POWER, V., o.c., 273-340 (1992); Dezelfde discriminatieregels doet zich voor bij het vervoer van militair materiaal door koopvaardij-schepen ten voordele van schepen onder de vlag van de staat aan wie het militair materiaal toebehoort; zie voor ladingreservaties aan de eigen vlaggen-schepen in de V.S.: JUDA, L., *The Reagan Administration and the United States Maritime Policy*, 19 ODIL 333-347 (1988); zie voor vlaggediscriminatie onder de Britse Merchant Shipping Act (1988): ADEMUNI-ODEKE, *UK Merchant Shipping Act, 1988. Protection of Shipping and Trading Interests*, 15 MP 280-281 (1991).

³¹⁰⁵ Cf. MOU, Annual Report 1992, 24.: "... the principle of non-discrimination as to flag in the process of selecting ships for port State control inspections could not be seen as an alibi for flag States with a notorious deplorable safety record in respect of their ships. Consequently, it is not considered inconsistent with this principle if the Paris Memorandum partners identify ships of such flag States as priority cases when selecting ships for inspection".

dat bepaalde vlaggen frequenter schepen met substandaard kenmerken onderdak verlenen dan anderen, menen we dat de vlag op zich geen optimale indicatie is voor de identificatie van een substandaardschip. Een substandaardschip kenmerkt zich door een geheel van factoren en meerdere betrokken partijen, dan louter het vlaggekenmerk. Binnen de IMO worden momenteel nieuwe criteria ontwikkeld om substandaardschepen te identificeren door middel van een "International Ship Information Database" (ISID)³¹⁰⁶.

8.2.3. Het opleggen van voorwaarden aan schepen om de haven te mogen aanlopen

8.2.3.1. Unilaterale voorwaarden

Als we ons louter beperken tot de bevoegdheden van de havenstaat, dan voorziet artikel 211 (3) van het Zeerechtverdrag in de mogelijkheid voor havenstaten om ter voorkoming en vermindering van verontreiniging, "bijzondere" eisen te stellen alvorens vreemde schepen de havens of de interne wateren aanlopen, indien aan drie voorwaarden wordt voldaan: 1/ deze eisen moeten voldoende worden bekend gemaakt; 2/ ze moeten worden medegedeeld aan de IMO; en 3/ en ze moeten het voortdurend uitoefenen van het recht van onschuldige doorvaart in de territoriale zee door een vreemd schip onverlet laten. Artikel 211 (3) heeft enkel betrekking op 'vreemde' schepen en in navolging op de non-discriminatieregel moeten die bijzondere milieu-eisen van toepassing zijn voor alle vreemde schepen die daaronder kunnen vallen, maar niet noodzakelijk voor de schepen onder de vlag van de havenstaat. Artikel 211 (3) laat eveneens het recht van de kuststaat in navolging op artikel 25 (2), onverlet. Luidens artikel 25 (2) Zeerechtverdrag met betrekking tot de rechten van bescherming van de kuststaat, heeft de kuststaat ten aanzien van schepen die zich begeven naar de interne wateren of een haveninstallatie buiten de interne wateren, het recht **maatregelen te nemen** die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat een inbreuk wordt gepleegd op de voorwaarden waaraan de toelating van die schepen tot die binnenwateren of haveninstallatie is onderworpen³¹⁰⁷. Artikel 211 (3) Zeerechtverdrag vereist niet uitdrukkelijk dat de toelatingsvoorwaarden die een kuststaat oplegt aan schepen op weg naar zijn haven moeten overeenstemmen met de door de IMO aanvaarde internationale regels en normen. Wegens het beginsel van de volheid van territoriale rechtsbevoegdheid kan de havenstaat niet-bindende IMO-resoluties verplicht maken voor schepen bij het aanlopen van zijn haven. Dit is o.m. het geval met de richtlijn betreffende vreemde organismen in het ballastwater (Resolutie A.774 (18))³¹⁰⁸.

³¹⁰⁶ Cf. infra blz. 446-447.

³¹⁰⁷ Ten aanzien van schepen die zich in de territoriale zee begeven naar de interne wateren van een kuststaat, heeft de kuststaat het recht de noodzakelijke maatregelen te nemen ter voorkoming van iedere schending van de toelatingsvoorwaarden waaraan schepen kunnen worden onderworpen om de interne wateren van de kuststaat te bevaren (art 16 (2), VTZ.). In het Zeerechtverdrag wordt deze bepaling overgenomen en wordt de bevoegdheid van de kuststaat uitgebreid tot schepen die zich begeven naar haveninstallaties buiten de interne wateren (art 25 (2)); cf. art. 6, Decreet No.85/185 van 6 februari 1985 met betrekking tot de doortocht van vreemde schepen door Franse territoriale wateren, in UN, *Law of the Sea. Current Developments in State Practice*, New York, 1987, 12.

³¹⁰⁸ Cf. supra 335-338; De richtlijn erkent uitdrukkelijk de bevoegdheden van de havenstaten om ontballastingsverplichtingen aan schepen op te leggen als voorwaarde om de haven te mogen aanlopen. Schepen op weg naar Australische, Canadese en Amerikaanse havens mogen geen verontreinigd ballastwater lozen in de territoriale zee.

Voor NORDQUIST moet art. 211 (3) worden gelezen "*subject to the basic rules for the innocent passage of foreign ships in the territorial sea (particularly articles 18, 19 and 21 to 25)*"³¹⁰⁹. Meer in het bijzonder mag de kuststaat bij het aannemen van wetten en voorschriften overeenkomstig het Zeerechtverdrag aan vreemde schepen geen verplichtingen opleggen die het gevolg hebben dat daardoor het recht van onschuldige doorvaart in de territoriale zee wordt ontzegd of aangetast (art. 24 (1) (a)). Luidens artikel 17, VTZ moeten vreemde schepen in onschuldige doorvaart gevolg geven aan de wetten en regels door de kuststaat uitgevaardigd in overeenstemming met het verdrag en met het internationaal recht, in het bijzonder de wetten en regels met betrekking tot vervoer en navigatie³¹¹⁰. Uit het verslag van de Commissie voor Internationaal Recht aan de Algemene Vergadering van de VN blijkt dat met artikel 17 o.m. wordt bedoeld: "(b) *the protection of the waters of the coastal State against pollution of any kind caused by ships*"³¹¹¹. Het Verdrag over de territoriale zee van 1958 belette een kuststaat niet om in de uitoefening van zijn soevereiniteitsrecht in de interne wateren en in de territoriale zee aan vreemde schepen verplichtingen op te leggen, zelfs indien dit nationale constructienormen zijn³¹¹², als voorwaarde om zijn havens te mogen aanlopen, in tegenstelling tot het Zeerechtverdrag van 1982 dat het opleggen van nationale constructie-, uitrustings- en bemanningsnormen voor schepen in onschuldige doorvaart in de territoriale zee in art. 21 (2) expliciet uitsluit³¹¹³.

VALENZUELA stelt: "*There is hardly any doubt concerning a state's right to establish conditions for access to its ports*"³¹¹⁴, maar voegt eraan toe met verwijzing naar CHURCHILL en LOWE: "*It is, however possible that closures or conditions of access which are patently unreasonable or discriminatory might be held to amount to abus de droit, for which the coastal state might be internationally responsible even if there were no right of entry to the*

³¹⁰⁹ NORDQUIST, M.H. (Ed.), o.c., 203 (1991).

³¹¹⁰ Art. 17, VTZ: "*Foreign ships exercising the right of innocent passage shall comply with the laws and regulation enacted by the coastal State in conformity with these articles and other rules of international law, in particular, with such laws and regulations relating to transport and navigation*".

³¹¹¹ A/CN.4/SER.A/1956/Add.1, in YILC 1956/Vol II, 274.

³¹¹² Cf. CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., o.c., 73 (1983), 79 (1992): "*This provision was eventually adopted as article 17 of the Territorial Sea Convention, but without it being made clear in the process whether there were any limitations razione materiae on legislative jurisdiction implicit in the article*"; ibid. 255 (1992); VALENZUELA, M., in o.c., SOONS, A.H.A. (Ed.), 214 (1990)

³¹¹³ Uit art. 21 (2), Zeerechtverdrag blijkt duidelijk dat een kuststaat geen ontwerp-, bemannings- of uitrustingsnormen kan uitvaardigen ten aanzien van vreemde schepen in de territoriale zee, tenzij ze de uitvoering zijn van bestaande IMO-normen.

³¹¹⁴ VALENZUELA, M., o.c., in JOHNSTON, D.M. en LETALIC, N.G. (Eds.), 148 (1983); ALEXANDER, L.M., Navigational Restrictions Within the New LOS Convention. Geographical Implications for the United States, Offshore Consultants, 1986, 52: "*Within its internal waters, whether or not a vessel is calling at one of its ports, a coastal State has the right to establish and enforce its own pollution control standards in excess of international norms on foreign flag vessels. These include discharge and liability standards, as well as those relating to construction, design, equipment and manning*".

port³¹¹⁵. Voor HAKAPAA is het duidelijk "*coastal states are empowered to regulate such 'internal' matters with potentially 'external' effects as the design, construction, manning and equipment of the vessels entering internal waters*"³¹¹⁶. HAKAPAA trekt hier de parallel door in gevallen dat havenstaten de strafrechtelijke bevoegdheid uitoefenen bij misdaden aan boord van schepen met externe effecten³¹¹⁷, hoewel naar onze mening misdaden aan boord en technische standaarden niets met elkaar gemeen hebben. Het standpunt van ABECASSIS sluit ons inziens beter aan bij de realiteit. In de interne wateren heeft de staat de vrijheid om de navigatie te regelen, lozingsnormen, bemanningseisen, ontwerp- en constructiecriteria voor schepen uit te vaardigen en af te dwingen, tenzij daarop verdragsrechtelijke beperkingen zijn aanvaard³¹¹⁸. Dit is een logisch gevolg van het soevereiniteitsrecht van de havenstaten in de interne wateren, maar houdt ook rekening met de door de havenstaat aangegane verdragsverplichtingen. Unilaterale voorwaarden om de haven te kunnen aanlopen, worden veel toegepast bij verplicht te volgen routeringsmaatregelen of routes naar de haven van een kuststaat, de loodsplicht en de informatieverplichting door het schip over schip en de lading aan de havenstaat. Kortom veiligheidsmaatregelen die niet het ontzeggen van de toegang tot de haven voor ogen hebben. Andere administratieve verplichtingen worden aan schepen in de havens zelf opgelegd in navolging op verdragen. Alle schepen die aanleggen in en vertrekken uit een haven waarvan de havenstaat verdragspartij is bij het Verdrag inzake het vergemakkelijken van het internationaal verkeer ter zee (Londen, 1965)³¹¹⁹, moeten voldoen aan een aantal minimum formaliteiten³¹²⁰. Het FAL-Verdrag vormt geen beletsel voor een verdragspartij om hetzij uit hoofde van een ander verdrag of krachtens de nationale wetgeving verdergaande faciliteiten van het schip te eisen. Een verdragspartij kan tijdelijke maatregelen nemen die noodzakelijk worden geacht om de openbare zedelijkheid, orde en veiligheid te verzekeren of ter voorkoming van het binnendringen of de verspreiding van ziekten of plagen die schadelijk zijn voor de volksgezondheid, dieren of planten³¹²¹. Luidens het SOLAS-Verdrag behoren alle aangelegenheden die niet "uitdrukkelijk" in het Verdrag zijn geregeld, tot de bevoegdheid van

³¹¹⁵ VALENZUELA, M., in o.c., SOONS, A.H.A. (Ed.), 201 (1990); zie ook CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., o.c., 52-53 (1992); "abuse of rights" of rechtsmisbruik en goede trouw vormen de algemene hoekstenen van het Zeerechtverdrag (art. 300).

³¹¹⁶ HAKAPAA, K., o.c., 169 (1981).

³¹¹⁷ Zie HAKAPAA, K., o.c., 169-170 (1981).

³¹¹⁸ Cf. ABECASSIS, D.W. (Ed.), o.c., 85 (1985); contra KASOULIDES, G.C., o.c., 125 (1993): "*The Port State may only enforce standards that are either part of customary law or laid down in maritime conventions on the related issue ...*".

³¹¹⁹ B.S., 24 februari 1967; Convention on Facilitation of International Maritime Traffic, London, 9 April 1965 (FAL, 1965), geamendeerd in 1969, 1973, 1977, 1986, 1990 en 1992; Geamendeerde tekst in: X., The Ratification of Maritime Conventions, II.5-78 - II.5.114/52; Het Verdrag is geratificeerd door 70 staten (13 augustus 1993).

³¹²⁰ Zoals de algemene verklaring van het schip (gegevens omtrent het schip, lading, bemanningsleden, beknopte reisgegevens, datum aankomst en vertrek, ...), de aangifte van de persoonlijke eigendommen van de bemanning, de aangifte van de lading en de scheepsvoorraad, de monsterrol, de passagierslijst en de gezondheidsverklaringen voor zeevarenden.

³¹²¹ Artikel V, FAL 1965.

de verdragspartijen³¹²². De SOLAS- Verdragsbepalingen gelden voor alle schepen van de SOLAS- verdragspartijen, behoudens voor schepen op de Noord-Amerikaanse grote meren³¹²³. Deze uitzondering bevestigt de universele toepassing van het SOLAS- Verdrag voor de verdragspartijen, gelijk waar, maar niet op de Amerikaanse Grote Meren. Deze uitzondering wordt niet gemaakt in het STCW- en MARPOL- Verdrag en ook niet bij de amendementen die de dubbele romp en alternatieve constructie onder het MARPOL- Verdrag verplicht maken. We stellen ons dan ook de vraag of de MARPOL- constructieverplichtingen door havenstaten moeten worden aanvaard en geen afwijkingen toelaten. Deze vraagstelling moet worden benaderd in samenhang met het Zeerechtverdrag. Het MARPOL- Verdrag doet immers geen afbreuk aan het Zeerechtverdrag, noch aan de huidige en toekomstige aanspraken en juridische opvattingen van enige Staat met betrekking tot het zeerecht en de aard en omvang van de rechtsmacht van kuststaten en vlaggenstaten³¹²⁴. We komen op deze materie uitgebreid terug aan de hand van de relatie OPA 90-Zeerechtverdrag-MARPOL- Verdrag.

8.2.3.2. Regionale voorwaarden

Luidens artikel 211 (3), Zeerechtverdrag kunnen aan schepen ook "bijzondere regionale eisen" worden opgelegd voor het aanlopen van havens in een bepaalde regio, voor zover ze het voorkomen, verminderen of controleren van verontreiniging tot voorwerp hebben. Wanneer twee of meer kuststaten bij de harmonisatie van hun beleid streven naar identieke eisen om hun havens te mogen aanlopen, volstaat het om in een mededeling die staten aan te duiden die in de samenwerkingsregeling deelnemen, de aanloopvoorwaarden voldoende publiekelijk bekend te maken en mede te delen aan de IMO. In dat geval moet iedere vlaggenstaat voorzien dat de kapitein van het schip dat door de respectievelijke territoriale zeeën vaart van die kuststaten, op verzoek van één van die staten informatie verschaft over zijn koers. Meer bepaald moet de kapitein mededelen of hij op weg is naar een staat uit het regionaal samenwerkingsverband en zo ja of het schip voldoet aan de vereisten inzake het aanlopen van de haven van die staat. Het recht van onschuldige doorvaart blijft evenwel gelden.

Van deze regionale eisen wordt volgens TREVES gebruik gemaakt door het Memorandum on Port State Control³¹²⁵. In navolging op VALENZUELA, menen wij dat dit niet het geval is³¹²⁶. Het Memorandum on Port State Control legt geen bijzondere "regionale" eisen op aan schepen bij het aanlopen van de MOU havens, maar geeft slechts uitvoering aan de verdrags-

³¹²² Artikel VI (d), SOLAS 74; Het SOLAS- Verdrag is ook niet van toepassing op schepen die geen internationale reizen ondernemen, tenzij dit uitdrukkelijk in het Verdrag is vermeld (Voorschrift 1 (a), Deel A, Hoofdstuk I, SOLAS 74.

³¹²³ Deze uitzondering komt expliciet tot uiting in Voorschrift 3 (b), Hoofdstuk I, SOLAS 1974: "*Except as expressly provide in chapter V, nothing herein shall apply to ships solely navigating the Great Lakes of North America and the River St. Lawrence as far east as a straight line drawn from Cap des Rosiers to West Point, Anticosti Island and, on north side of Anticosti Island, the 63rd meridian*".

³¹²⁴ Artikel 9 (2), MARPOL 73.

³¹²⁵ TREVES, T., La navigation, in *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, DUPUY, R.-J en VIGNES D. (Eds.), Bruxelles, Bruylant, 1985, 759-760.

³¹²⁶ VALENZUELA, M., l.c., 203 en 212; cf. KASOULIDES, G.C., o.c., 170-171.

verplichting om de betrokken IMO- verdragen ten uitvoer te leggen³¹²⁷. *"Each Authority will apply those relevant instruments which are in force and to which its State is a Party. In the case of amendments to a relevant instrument each Authority will apply those amendments which are in force and which its State has accepted. An instrument so amended will then be deemed to be the "relevant instrument" for that Authority"*³¹²⁸. Zelfs de uitbreiding van het Memorandum naar schepen van minder dan 500 BT, is geen regionale eis waaraan schepen moeten voldoen bij het aanlopen van een MOU haven. Zo kunnen ten aanzien van schepen van minder dan 500 BRT waarop de IMO- verdragen niet van toepassing zijn, slechts de "noodzakelijk geachte" maatregelen worden getroffen opdat die schepen geen duidelijke gevaren zouden opleveren voor de veiligheid, de gezondheid of het leefmilieu³¹²⁹, bij het "vertrek" uit de haven. Immers de havenautoriteiten moeten bij deze schepen, net als bij de andere schepen, *"in the case of deficiencies which are clearly hazardous to safety, health or the environment ... ensure that the hazard is removed before the ship is allowed to proceed to sea and for this purpose will take appropriate action, which may include detention"* (Sectie 3.7, MOU). De toepassing van regelgeving op schepen van minder dan 500 BT, in de gevallen waar de verdragen niet expliciet van toepassing zijn, is een gevolg van de gewoonterechtelijke verplichting van havenstaten om erop toe te zien dat schepen geen gevaar opleveren voor de veiligheid van het schip en de bemanning, alsook geen verontreinigingsrisico betekenen³¹³⁰. TREVES verwacht bijgevolg het aanlopen van een haven met het verlaten van een haven. Het Memorandum biedt echter geen juridische basis om bijkomende voorwaarden op te leggen aan schepen die de havens van de leden aandoen, buiten de voorwaarden die werden aanvaard in de IMO- verdragen en legt geen bijzondere eisen op aan schepen bij het varen door de territoriale zee van de leden. Dit is niet de bedoeling van de MOU leden³¹³¹.

Diverse andere havenstaten leggen regionale eisen op aan schepen die zich naar hun haven begeven of zich in hun haven bevinden, zonder echter af te wijken van de constructie-, uitrustings- en bemanningsvoorschriften die binnen de IMO zijn aanvaard. De Rode Zeehavens laten

³¹²⁷ Cf. VALENZUELA, M., *l.c.*, 210-211.

³¹²⁸ Sectie 2.3., MOU.

³¹²⁹ Cf. Sectie 2.5., MOU: *"In the case of ships below 500 tons gross tonnage the Authorities will apply those requirements of the relevant instruments which are applicable and will to the extent that a relevant instrument does not apply take such actions as may be necessary to ensure that those ships are not clearly hazardous to safety, health or the environment, having regard in particular to Annex I"*.

³¹³⁰ Zie ook de bevestiging in MEPC 37/5/3 (16 June 1995) "Amalgamation of Port State Control Resolutions. Report of the Correspondence Group. Submitted by the United States", waarin de havenstaatbevoegdheden die voortkomen uit IMO- verdragen en resoluties in de bijlage worden gebundeld: " § 1.5. (Res. A.466 (Sect. 1.5) & Res. A.542 (Sect. 5.1)) 1.5.1. ... All parties should as a matter of principle apply the procedures set out in this document to the above mentioned ships in order to ensure that equivalent surveys and inspections are conducted and a equivalent level of safety and protection of the marine environment is ensured for both convention ships and ships below convention sizes. ... 1.5.2. ... The condition of and on such ships and its equipment, the certification of the crew and its composition shall be compatible with the aims of the provisions of the conventions; otherwise the ship shall be subject to such restrictions as are necessary to obtain a comparable level of safety and protection of the environment".

³¹³¹ Cf. standpunt van de MOU-leden tijdens de vijftigste Raadszitting van de IMO, IMO C.50/II, 25 februari 1983, para. 13.

niet toe dat olietankschepen schoon ballastwater uit de gescheiden ballasttanks (SBT) lozen in de Rode Zee. Schone ballast moet worden afgegeven aan ontvangstinstallaties in de haven, waardoor ernstige vertragingen ontstaan en de kostprijs vrij hoog ligt. Bij het aanlopen van de Zwarte Zeehavens moet het ballastwater worden vervangen door ballastwater uit de Zwarte Zee³¹³². Deze laatste voorwaarde, met name schepen ballastwater doen opnemen in de Zwarte Zee, is in feite een gevolg van de IMO- ballastresolutie A. 744(18) van 1993 over het inbrengen van vreemde organismen via het ballastwater van schepen en wordt ook verplicht gesteld in andere regio's in de wereld³¹³³.

De leden van de Europese Gemeenschap hanteren een andere tactiek conform de MARPOL-verplichtingen. In navolging op IMO- Resolutie A.747(18)³¹³⁴ verplicht EEG Verordening 2978/94 de leden van de Europese Unie vanaf 31 december 1995 aan milieuvriendelijke olietankschepen met gescheiden ballasttanks, dubbelwandige olietankers en de binnen de IMO aanvaarde alternatieve ontwerpen op de dubbele wand, een vorm van reductie op de havengelden toe te kennen³¹³⁵. Deze reductie is het gevolg van een herberekening van de wijze waarop de havengelden in de meeste havens tot dan toe werden bepaald en waardoor deze tankers in feite hogere havengelden worden aangerekend dan bij de niet-milieuvriendelijke tankers.

Er worden ook andere bijzondere regionale eisen aan schepen opgelegd door EG richtlijnen, die hoofdzakelijk betrekking hebben op informatie- en meldingsverplichtingen bij het aanlopen van Gemeenschapshavens. Richtlijn 79/116/EEG van 21 december 1978 van de Raad inzake de minimumeisen waaraan bepaalde tankschepen moeten voldoen bij het in- en uitvaren van de zeehavens van de Gemeenschap³¹³⁶ is een duidelijk voorbeeld waarbij schepen aan regionale eisen moeten voldoen bij het aanlopen van de Gemeenschapshavens, zoals geïllustreerd door artikel 211 (3), Zeerechtverdrag. Richtlijn 79/116/EG verplichtte de lidstaten om maatregelen te nemen ten aanzien van tankschepen die de veiligheid van de scheepvaart of het mariene milieu in gevaar konden brengen. Olie-, gas- en chemicaliëntankers van 1.600 BT waren verplicht om voor het invaren van de haven aan de bevoegde autoriteiten bepaalde gegevens te melden (naam, nationaliteit, lengte en diepgang schip, haven van bestemming, vermoedelijke aanlooptijd, algemene aard en hoeveelheid van de lading, tekortkomingen aan het schip die de veiligheid van het schip verminderen of een gevaar opleveren voor het mariene milieu en aangrenzende gebieden). De lidstaten gaven aan de kapiteins van deze tankers een controlelijst. De kapitein was verplicht alvorens de haven aan te lopen deze controlelijst in te vullen met gegevens over het schip, de bedrijfszekerheid van de veiligheidsinrichtingen, de geldige of

³¹³² Zie uitgebreider in: MEPC 37/16/1 (6 July 1995) en MEPC 37/16/1/Corr.1 (14 August 1995) "Provisions of Reception Facilities. Difficulties in Using the Reception Facilities, Annex I of MARPOL 73/78. Submitted by INTERTANKO".

³¹³³ Cf. supra 335-336.

³¹³⁴ Res. A.747(18) van 4 november 1993 "Application of the Tonnage Measurement of Segregated Ballast Tanks in Oil Tankers".

³¹³⁵ Verordening 2978/94 van de Raad van 21 november 1994, Pb. L. 319/1 van 12 december 1994.

³¹³⁶ Richtlijn 79/116/EEG van de Raad van 21 december 1978, Pb. L. 33/33 van 8 februari 1979, gewijzigd door Richtlijn 79/1034/EEG van de Raad van 6 december 1979, Pb. L. 315/16 van 11 december 1979 en vervangen door Richtlijn 93/75/EEG van 13 september 1993, Pb. L. 247/19.

ongeldige veiligheidscertificaten en andere documenten aan boord. Facultatief konden de lidstaten ook gegevens opnemen omtrent de bekwaamheidscertificaten van de gekwalificeerde bemanningsleden. Het niet-melden door schepen betekende echter niet dat deze schepen de toegang tot de Europese havens werd ontzegd, maar wel dat ze het voorwerp konden worden van strafrechtelijke sancties bij niet-naleving van de meldingsverplichtingen³¹³⁷.

Richtlijn 79/116/EEG is vanaf 13 september 1995 vervangen door de Richtlijn 93/75/EEG van 13 september 1993³¹³⁸ en is van toepassing op alle schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen in bulk of in verpakte vorm vervoeren en de havens van de Gemeenschap aandoen³¹³⁹, waaronder naast de klassieke olie-, chemicaliën- en gastankers ook vrachtschepen en vooral passagiersschepen worden gevisieerd (art. 2(b)). In tegenstelling tot de voorgaande Richtlijn 79/116/EEG is deze Richtlijn niet beperkt tot het vervoer van gevaarlijke goederen in bulk. Met gevaarlijke goederen worden de goederen bedoeld opgenomen in de IMDG Code, hoofdstuk 17 van de IBC-Code en hoofdstuk 18 van de IGC-Code (art.2 (c)). Verontreinigende goederen zijn deze omschreven in de Bijlagen I, II en III van het MARPOL- Verdrag (artikel 2 (c)(d)), waarvan in navolging op het MARPOL- en het SOLAS- Verdrag de bunkers, proviand en scheepsuitrusting die worden gebruikt aan boord van het schip, zijn uitgesloten (art. 1 (2)(b)). Bij IMDG goederen moet niet enkel de aard van de goederen worden vermeld, maar ook hun plaats aan boord van het schip. De Richtlijn is niet van toepassing op schepen die zich kunnen beroepen op de staatsimmunititeit (oorlogsschepen en overheidschepen die niet worden gebruikt voor de commerciële vaart) (art. 1 (2)(a)). De Richtlijn legt zowel verplichtingen op ten aanzien van het schip, de behandeling van de goederen aan de wal en de controle door de havenautoriteiten. In alle gevallen zijn de lidstaten vrij om nog strengere maatregelen te nemen, voor zover ze verenigbaar zijn met het internationaal recht. De lidstaten moeten erop toezien dat de minimumvoorwaarden van de richtlijn worden nageleefd³¹⁴⁰. De verplichtingen zijn tweevoudig. Vanaf de landzijde naar het schip toe bestaat de eerste verplichting erin dat geen schadelijke of verontreinigende goederen voor vervoer mogen worden aangeboden of aan boord van een schip mogen worden genomen,

³¹³⁷ Zie bijvoorbeeld de Britse Merchant Shipping (Tankers) (EEC Requirements) Regulation 1981, geamendeerd in 1982: LS, 1981 No. 1077 en 1982 No. 1637, waarin het niet-melden aan de havenmeester een geldboete kan opleveren voor de kapitein of de eigenaar van het schip van max. 1.000 £ in kortgeding (summary conviction), en op schuldverklaring na aanklacht tot een boete van 50.000 £ (Reg. 8 (1)); BATES, J.H., o.c., 12-13, 325 (1985); in België zijn er geen strafbepalingen voor kapiteins die de meldingsverplichting negeren.

³¹³⁸ Richtlijn 93/75/EEG van de Raad van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen, PB, L, 247/19 van 5 oktober 1993; zie de voorbereidende tekstvoorstellen en bespreking bij: VAN DER MENSBRUGGHE, Y., *Le contrôle de certains navires entrant des ports maritime de la communauté ou en sortant: état de la question*, in Droit de la mer: études au Doyen Claude-Albert Colliard, Paris, Pendone, 1995, 51-64.

³¹³⁹ De Richtlijn legt ook IMO- Resolutie A.648(16) van 19 oktober 1989 over scheepsmeldingen tenuitvoer (Resolutie A.648(16) "General Principles for Ship Reporting Systems and Ship Reporting Requirements, including Guidelines for Reporting Incidents involving Dangerous Goods, Harmful Substances and/or Marine Pollutants").

³¹⁴⁰ Art. 1 (1): "De Lid-staten nemen alle nodige en passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kapitein of exploitanten van schepen die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen en die in bulk of in verpakte vorm gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren, alsmede de bevrachters van dergelijke schepen voldoen aan de minimumeisen die hun bij deze richtlijn worden opgelegd".

vooraleer aan de kapitein of de uitbater³¹⁴¹ een verklaring wordt bezorgd met de correcte gegevens over de goederen. Zo moet de verlader door middel van een verklaring aan de kapitein of de uitbater niet enkel de juiste hoeveelheid voor het vervoer aangeboden goederen bevestigen, maar ook de juiste technische namen, hun respectievelijke VN nummers en de IMO- gevaarklasse waartoe ze behoren conform de IMDG, de IBG en IGC Codes. Vrachten en tankcontainers moeten de juiste identificatiekentekens dragen (art. 4). Vanaf het schip naar de landzijde toe, heeft de uitbater van het schip ten aanzien van een vertrekhaven in de Europese Gemeenschap, de verplichting om alvorens de haven te verlaten de bevoegde autoriteiten alle informatie te verstrekken over het schip (naam, nationaliteit, lengte en diepgang) en de vermoedelijke vertrektijd, de haven van bestemming en de vermoedelijke tijd van aankomst, de route die zal worden gevolgd, de gevaarlijke of verontreinigende goederen aan boord (juiste technische namen, VN Nummers, IMO- gevaarklasse) en de manier waarop de goederen aan boord werden gestouwd (d.m.v. een lijst, manifest of een passend ladingplan met details over de goederen en hun plaats aan boord)³¹⁴². Diezelfde verplichtingen worden ook opgelegd aan de uitbater van een schip, die van buiten de Gemeenschap komende een haven van een lidstaat van de Gemeenschap wil aanlopen. Alvorens een Gemeenschapshaven aan te lopen of in de territoriale zee van een lidstaat te ankeren, moet deze uitbater bij het vertrek in de laadhaven buiten de Gemeenschap, de eerstvolgende Gemeenschapshaven dezelfde informatie verstrekken die moet worden verleend bij het verlaten van een Gemeenschapshaven³¹⁴³. De Richtlijn is niet van toepassing op schepen tijdens de onschuldige doorvaart door de territoriale zee van de kuststaten van de Gemeenschap. De Commissie heeft het raadzaam gevonden om de meldingsverplichting bij de doorvaart onder te brengen in een afzonderlijke richtlijn, die het voorstel van EUROREP-richtlijn is geworden³¹⁴⁴.

8.2.3.3. Het opleggen van constructie-, uitrustings- of bemanningsvereisten aan vreemde schepen, als voorwaarde om de havens te mogen aanlopen

8.2.3.3.1. Unilateraal

Het is duidelijk dat enerzijds het recht van de havenstaat om toelatingsvoorwaarden op te leggen aan vreemde schepen op basis van zijn volle soevereiniteitsrecht in de interne wateren (territoriale jurisdictie) in conflict kan komen met reeds eerder aangegane verdragsverplichtingen tussen de havenstaten en de vlaggenstaten. Een vlaggenstaat heeft de verplichting te verzekeren dat zijn schepen niet de zee kiezen zonder te voldoen aan de "*van toepassing zijnde internationale regels en normen*", met inbegrip van de vereisten betreffende het ontwerp, de constructie, de uitrusting en bemanning van schepen (art. 217 (1)(2), Zeerechtverdrag). Het voldoen aan deze verplichting, houdt voor de vlaggenstaten ook rechten in. Een

³¹⁴¹ De uitbater kan zowel de eigenaar zijn, als de charterer, de beheerder of de agent van het schip (art. 2 (a)).

³¹⁴² Cf. Bijlage I, Richtlijn.

³¹⁴³ Regelmatige lijndiensten met een tussentijd van minder dan één uur kunnen door de lidstaten van de informatieverplichting worden ontslagen, maar moeten niettemin die gegevens ter beschikking hebben voor het geval de autoriteiten van de vertrek- of aanloophaven daarom verzoeken. Op vraag van een lidstaat kan de Commissie de tussentijd van één uur verlengen (art. 5).

³¹⁴⁴ COM (93)647 final, 17 december 1993, PB. C 22/7 van 26 januari 1994.

vlaggenstaat wiens schepen voldoen aan de MARPOL- constructie- en uitrustingsnormen, moet hierdoor de zekerheid krijgen dat aan deze schepen de toegang tot een haven niet wordt geweigerd, louter en alleen omdat één of meer havenstaten andere constructienormen eisen die afwijken van de internationaal geldende standaarden. Havenstaten op hun beurt kunnen trouwens van niet-verdragspartijen bij het MARPOL- Verdrag eisen dat hun schepen voldoen aan de MARPOL- verplichtingen. Deze twee uitgangspunten lijken mij een evenwichtig compromis, dat we niet terugvinden in artikel 211 (3), Zeerechtverdrag. Uit de voorbereidende werkzaamheden van artikel 211, Zeerechtverdrag tijdens UNCLOS III in 1978, blijkt dat diverse staten van oordeel waren dat "bijzondere eisen" die kuststaten aan de scheepvaart stellen geen betrekking mochten hebben op de bouw-, de uitrusting- en de bemanningsvoorschriften van vreemde schepen die afwijken van algemeen aanvaarde internationale regels³¹⁴⁵. Deze garantie werd ingebouwd in artikel 217 (2) ten aanzien van de verplichtingen van vlaggenstaten en in 21 (2), ten aanzien van vreemde schepen in onschuldige doorvaart door de territoriale zee. Het verbod tot het opleggen van unilaterale constructie-, uitrustings- en bemanningseisen aan vreemde schepen werd ten aanzien van de bevoegdheden van de havenstaat niet weerhouden en uit het oorspronkelijke artikel 211 geschrapt, waardoor de volheid van de havenstaatbevoegdheden in het Zeerechtverdrag wordt erkend.

Nochtans kunnen we ons de vraag stellen wat het praktische effect is van bepaalde unilaterale bouw- en constructievoorwaarden bij schepen om de havens te mogen aanlopen, op het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee³¹⁴⁶. Het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee betreft zowel de laterale of transitdoorvaart, als de doorvaart op weg naar de haven van een kuststaat (art. 18 (1), Zeerechtverdrag). Aangezien artikel 21 betreffende de onschuldige doorvaart door de territoriale zee op beide vormen van doorvaart betrekking heeft, stelt artikel 21 (2) dat een kuststaat geen wetten en voorschriften kan aannemen die van toepassing zijn op "*het ontwerp, de bemanning of de uitrusting van vreemde schepen, tenzij deze uitvoering geven aan algemene aanvaarde internationale regels en normen*"³¹⁴⁷. We hebben reeds betoogd dat deze regels en normen zijn opgenomen in de IMO- verdragen. Verder stelt artikel 24 (1), Zeerechtverdrag dat de kuststaat de onschuldige doorvaart van

³¹⁴⁵ Cf. Voorstel van Bahamas, Barbados, Canada, IJsland, Kenia, Nieuw-Zeeland, Filipijnen, Portugal, Somalië, Spanje, Trinidad en Tobago: PLATZÖDER, R. (Ed.), *Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, New York, Oceana Publications, 1986, Vol. X, 224; zie de evolutie van het tot stand komen van het artikel bij NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.*, 180-206; zie ook het Werkdocument van de Raad van de Europese Gemeenschap uit 25 juli 1974: "... any possible extension of powers in favour of the coastal State could not refer to the rules concerning the design, construction and equipment of vessels (these rules are found in the London Convention of 1973)": PLATZÖDER, R. (Ed.), *o.c.*, Vol X, 410; zie ook een gelijkaardig voorstel van Australië en de groep van 77: PLATZÖDER, R. (Ed.), *o.c.*, Vol X, 435 en 440.

³¹⁴⁶ NORDQUIST becommentarieert artikel 211: "*The article as a whole represents a compromise between the increasing demands of coastal States for a more stringent regime for the protection of their own environment, and the concern of States with large merchant marines (themselves also coastal and port States) that there should not develop a series of different coastal State requirements, for instance as regards the design and the construction of ships, to which foreign vessels would have to conform (cf. article 21, paragraph 2)*" en art 211 (3) "*is to be read subject to the basic rules for the innocent passage of foreign ships in the territorial sea...*": NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.*, 200 en 203 (1991).

³¹⁴⁷ Cf. WANG, CHENG-PANG, *l.c.*, 322; VALENZUELA, M., *l.c.* (213)

vreemde schepen door de territoriale zee niet mag belemmeren, behalve in overeenstemming met het Zeerechtverdrag. VALENZUELA argumenteert dat dergelijke unilaterale normen een verdragschending zijn³¹⁴⁸ en besluit "*a regulatory convention negotiated in good faith within an international organization can be derogated by a State Party in such a fundamental question (the purpose of free navigation and innocent passage is proceeding to or from a port) is manifestly unreasonable*"³¹⁴⁹.

Twee vragen werpen zich op. Wordt de havenstaatbevoegdheid beperkt door het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee? Kan een havenstaat constructie-, uitrustings- en bemanningseisen opleggen aan vreemde schepen als voorwaarde om zijn havens te mogen aanlopen, die tegengesteld zijn aan de letter en de geest van het MARPOL-Verdrag, SOLAS-Verdrag en STCW-Verdrag en de daaruit ontwikkelde amenderingsprocedures? Uit de statenpraktijk blijkt dat deze vraagstellingen niet zuiver hypothetisch zijn. In de haven van Odessa in Oekraïne worden enkel olietankschepen met gescheiden ballasttanks toegelaten³¹⁵⁰. De Amerikaanse "Oil Pollution Act" (OPA) van 1990 eist van vreemde schepen in de Amerikaanse wateren³¹⁵¹ dat ze voldoen aan de dubbele rompstandaard³¹⁵², terwijl de door de IMO in het MARPOL-Verdrag aanvaarde alternatieve constructievereisten voor olietanksche-

³¹⁴⁸ VALENZUELA, M., in *o.c.*, SOONS, A.H.A. (Ed.) 213-215 (1990).

³¹⁴⁹ *ibid.* 215.

³¹⁵⁰ Zie uitgebreider *MEPC 37/16/1* (6 July 1995) en *MEPC 37/16/1/Corr.1* (14 August 1995) "Provisions of Reception Facilities. Difficulties in Using the Reception Facilities, Annex I of MARPOL 73/78. Submitted by INTERTANKO".

³¹⁵¹ Onder Amerikaanse "wateren" wordt begrepen: de interne wateren, de territoriale zee en de exclusieve economische zone tot 200 zeemijl vanaf de basislijn: GIBSON, M., *Environmental Regulation of Petroleum Spills and Wastes*, New York, John Wiley & Sons, 14 (1993); AYORINDE, A.A., *Inconsistencies Between OPA'90 and MARPOL 73/78: What is the Effect on Legal Rights and Obligations of the United States and Other Parties to MARPOL 73/78?*, 25 *JMLC* 71 (1994); De exclusieve economische zone van de Verenigde Staten werd ingesteld door president Reagan en is van kracht sedert 10 maart 1983: Presidential Proclamation No. 5030 in SMITH, R.W., *o.c.*, 467 (1986); zie voor het onderscheid tussen een Act of een daad van het Congress en een Proclamation of de presidentiële bevoegdheid bij: ALEXANDER, B.E., *The Territorial Sea of the United States: Is it Twelve Miles or Not?*, 20 *JMLC* 449-485; Voor de Amerikaanse kustwacht omvatten de kustwateren van de Verenigde Staten zelfs de wateren die worden aangetast door activiteiten op het continentaal plateau over 350 zeemijl vanaf de basislijn: zie verwijzingen bij GIBSON, M.M., *o.c.*, 13 (1993); zie over de Amerikaanse exclusieve economische zone en het continentaal plateau: HOLSER, A.F., *Offshore Lands of the USA. The US Exclusive Economic Zone, Continental Shelf and Outer Continental Shelf*, 12 *MP* 2 (1988).

³¹⁵² Zie GIBSON, M., *o.c.*, 129-132 (1993); Onder OPA 90 kan de kustwacht van de V.S. ingeval een schip onder vreemde vlag is betrokken bij een ongeval, nagaan of de bemanningskwalificaties van de vlaggestaat voldoen aan de equivalente vereisten volgens de Amerikaanse of de door de Verenigde Staten aanvaarde internationale regelgeving. Dit laatste slaat onder meer op het door de Verenigde Staten geratificeerde STCW-Verdrag en schept geen verdere juridische problemen. Indien de vlaggestaat er niet in slaagt om aan deze bemanningskwalificaties te voldoen of ze af te dwingen, dan kan de kustwacht aan deze schepen de toegang tot de Amerikaanse wateren ontzeggen. Verder stelt OPA maximum werkuren in voor de bemanning van tankschepen die van toepassing zijn voor schepen onder Amerikaanse vlag, maar waarbij de kustwacht momenteel onderzoekt om deze verplichtingen van toepassing te maken op vreemde schepen in Amerikaanse wateren: MULS, P., *U.S. Oil Pollution Act*, Henrijean, Antwerp, September 1992, 28-29.

pen luidens OPA 90 niet worden aanvaard. Volgens OPA mogen nieuwe olietankschepen³¹⁵³ slechts Amerikaanse havens aandoen en Amerikaanse wateren bevaren indien deze schepen zijn voorzien van een dubbele romp, terwijl bestaande schepen op termijn dubbele rompschepen moeten worden³¹⁵⁴. Ook het MARPOL-Verdrag vereist in navolging op OPA 90 een dubbele romp, maar laat in tegenstelling tot OPA 90 wel alternatieve constructies op de dubbele romp toe, voor zover ze een gelijkwaardige of betere bescherming bieden. Momenteel komt hiervoor enkel de 'mid-deck' tanker voor in aanmerking, hoewel andere alternatieven in de toekomst niet zijn uitgesloten³¹⁵⁵. Als belangrijke unilaterale stok achter de deur voorziet OPA in de mogelijkheid om de eigenaar het recht op de beperking van zijn aansprakelijkheid te ontzeggen in de gevallen waarbij hij de wetgeving of veiligheidsreglementering van zowel de federale overheid of de deelstaten schendt³¹⁵⁶. Dit unilaterale optreden van de Verenigde Staten heeft uiteindelijk een zweeeffect gekend voor de regelgeving van de IMO en aanleiding gegeven tot de transnationalisering van de dubbele romp. Zo werden door de IMO achteraf de constructienormen voor olietankers verstrengd (dubbele romp of gelijkwaardig) en olierampenplannen op het schip verplicht gesteld³¹⁵⁷. In de praktijk komt het erop neer dat schepen gebouwd conform het MARPOL-Verdrag in Amerikaanse havens de toegang kan worden ontzegd en stelt zich de vraag naar de rechtsgeldigheid van deze situatie.

Preliminair moet worden opgemerkt dat de unilaterale constructie- en uitrustingsnormen als voorwaarde om havens van de Verenigde Staten te mogen aanlopen een voorgeschiedenis hebben in de "Ports and Waterways Safety Act" (PWSA) van 1972³¹⁵⁸. Titel II van de Act gaf

³¹⁵³ Nieuwe olietankschepen zijn schepen van meer dan 5.000 BRT waarvan het bouwcontract dateert van na 30 juni 1990 of die zijn opgeleverd na 1 januari 1994.

³¹⁵⁴ Bestaande schepen moeten worden uitgerust met een dubbele romp vanaf 1 januari 1995 voor tankers van meer dan 30.000 BRT en meer dan 28 jaar oud; vanaf 1 januari 2000 voor tankers van meer dan 30.000 BRT en meer dan 23 jaar oud en vanaf 1 januari 2010 voor alle tankers met een romp bestaande uit een enkelvoudige plaat. Tot 2015 is de dubbele romp niet verplicht voor tankschepen die lossen in diepwaterhavens, tankschepen die olie leveren aan lichters meer dan 60 mijl uit de kust en tankschepen van minder dan 5.000 BRT.

³¹⁵⁵ Zie uitgebreid AYORINDE, A.A., *l.c.* 69-76 (1994).

³¹⁵⁶ Zie over OPA, met vooral de klemtoon op het aansprakelijkheidsregime: NOYES, J.E., The US Oil Pollution Act of 1990, 7 *IJEC* 43-56 (1992); WAGNER, M., The Oil Pollution Act of 1990: An Analysis, 21 *JMLC* 569-587 (1990); WECKER, M., 1 *Yb. Int'l Env.L.* 122 en 129 (1990); GOLD, E., Marine Pollution Liability After "Exxon Valdez": The U.S. "All-Or-Nothing" Lottery I, 22 *JMLC* 432 (1991); ALCANTARA, L.F. en COX, M.A., OPA 90 Certificates of Financial Responsibility, 23 *JMLC* 369 (1992); GARICK, J.A., Crisis in the Oil Industry. Certificates of Financial Responsibility and the Oil Pollution Act of 1990, 17 *M.P.* 272-293 (1993); KENDE, C.B., The United States Approach, in *Liability for Damage to the Marine Environment*, DE LA RUE C. (Ed.), London, Lloyd's of London, 1993, 136-144; KIERN, L.I., The Oil Pollution Act of 1990 and the National Pollution Funds Center, 25 *JMLC* 487 (1994); FRANCKX, E., Coastal State Jurisdiction with Respect to Marine Pollution - Some Recent Developments and Future Challenges, 10 *IJMCL* 257-258 (1995).

³¹⁵⁷ De transnationalisering van OPA 1990 is bijgevolg grotendeels gelukt, waardoor de stelling van SUSAN STRANGE uit 1976 althans in dit geval wordt bevestigd, met name: *"the United States could act most effectively by taking unilateral national action. Regulations that applied to all ships entering American ports regardless ownership, flag registration or the crew's nationality would have the immediate effect of transnational regulation"*: STRANGE, S., Who Runs World Shipping?, 52 *International Affairs* 366-367 (1976).

³¹⁵⁸ Zie daarover uitgebreid: MEESE, S.A., *l.c.* 93-98 (1982).

de kustwacht de bevoegdheid om ten aanzien van olietankers en schepen met een gevaarlijke vloeibare lading, onder Amerikaanse en vreemde vlag, te onderwerpen aan o.m. minimale bouw- en uitrustingsverplichtingen. De kustwacht was echter van mening dat voorrang moest worden verleend aan de internationale regelgeving die tot stand komt binnen de IMO. De V.S. zijn er tijdens de onderhandelingen over MARPOL 73 altijd vanuit gegaan dat een kuststaat aan schepen het recht van toegang tot de haven kan ontzeggen, indien het schip niet voldoet aan de unilaterale constructie- en uitrustings-eisen van de havenstaat³¹⁵⁹. Na het ongeval met de Argo Merchant in december 1976 voor de Amerikaanse kust werden strengere constructie- en uitrustingsnormen voor tankschepen uitgevaardigd, waarbij o.m. dubbele bodems, gescheiden ballasttanks en het inerte gassysteem ("Port Safety and Tank Vessel Act" van 1978 (PSTVA)), waardoor de PWSA van 1972 wordt geamendeerd). In 1978 wordt het MARPOL-Verdrag geamendeerd onder druk van mogelijke Amerikaanse unilaterale maatregelen³¹⁶⁰, waarin enkele constructie- en uitrustingsvoorwaarden uit de PSTVA worden overgenomen en andere niet. De dubbele bodemverplichting en de gescheiden ballasttanks (SBT) worden niet algemeen verplicht gemaakt voor bestaande olietankschepen, die kunnen kiezen voor SBT, COW of SBT en in de plaats van dubbele bodems voor een beschermde locatie van de ballasttanks³¹⁶¹. Onder het amendement op de PWSA heeft de Amerikaanse kustwacht reeds de bevoegdheid om nationale standaarden af te dwingen voor schepen die Amerikaanse havens aanlopen, die verder gaan dan deze die werden aanvaard binnen de IMO³¹⁶².

OPA 90 gaat volgens hetzelfde beleid verder, mits inachtneming van de onschuldige doorvaart door de territoriale zee. OPA 90 voorziet dat de dubbele rompverplichting niet geldt voor vreemde schepen in onschuldige doorvaart door de territoriale zee van de V.S.³¹⁶³. De V.S. waren in 1977 tijdens UNCLOS III gekant tegen elke tekst die een beperking betekende voor de uitoefening van de jurisdictie van de V.S. als havenstaat bij vreemde schepen: "*At the same time, ... [the U.S. retained the] right to fix strict environmental conditions - including construction, manning, equipment, and design regulations - for entry into U.S. ports. These changes bring the text into full harmony with the Administration's antipollution program*"³¹⁶⁴. In een werkdocument voorgelegd in 1973 door de V.S. aan de Algemene Vergadering van de VN inzake de bevoegdheid om normen uit te vaardigen voor de controle van verontreiniging door schepen werden vijf argumenten aangehaald die ervoor pleiten dat deze normen bij

³¹⁵⁹ Zie referenties bij KASOULIDES, G.C., o.c., 113 en voetnoot 22.

³¹⁶⁰ ALEXANDER, L.M., o.c. 59 (1986).

³¹⁶¹ Zie voor de kostprijsschattingen bij verplichte dubbele bodems/rompen en gescheiden ballasttanks einde jaren '70: PEDRICK, J.L., Tankship Design Regulation And Its Economic Effect On Oil Consumers, 9 JMLC 377-395 (1978), zie ook M'GONIGLE, R.M. en ZACHER, M.W., o.c. 130-140 (1979).

³¹⁶² MEESE, S.A., l.c. 97 (1982): "*Congressional extension of the U.S. jurisdiction in the Clean Water amendment as well as the floor debate during the 1978 Port Vessel and Tank Vessel Safety Act makes it clear that Congress wished to impose more exacting requirements than those developed through IMCO. As a matter of law, neither current international law nor any international agreement to which the United States is a party prohibits the United States from unilaterally establishing more stringent standards for ships entering U.S. ports*".

³¹⁶³ FRANCKX, E., l.c., 258, noot 32 (1995).

³¹⁶⁴ Verslag van de delegatie van de V.S. tijdens UNCLOS III in 1977: bij KINDT, W.J., o.c., 703.

voorbaat exclusieve internationale normen zouden zijn. In hoofdzaak komt het erop neer dat niemand ermee gebaat is, mocht iedere kuststaat unilateraal zijn eigen normen uitvaardigen en daardoor de scheepvaart virtueel onmogelijk of onbetaalbaar maken³¹⁶⁵. Hetzelfde kan worden gezegd mochten alle havenstaten unilateraal verschillende constructie- en uitrustingsnormen hanteren voor schepen die hun havens willen aanlopen.

Nochtans maken diverse staten hierbij een subtiel onderscheid en behielden ook andere staten tijdens de onderhandelingen van het Zeerechtverdrag zich het recht toe om constructie-, uitrustings- en bemanningsvoorwaarden op te leggen die verdergaan dan de IMO-standaarden. Frankrijk was van mening dat "*States may conclude between one another agreements to regulate, on a reciprocal basis, the admission of vessels within their inland waters in general or within their port installations outside their inland waters. A coastal State which is party to such an agreement has the right, in its territorial sea, to take in respect of vessels sailing to the inland waters or port installations outside the internal waters of another State party to this agreement, the necessary measures to ensure observance of the conditions for admission to the aforesaid waters or port installations, including the conditions relating to the design, construction, manning and equipment of the vessels concerned*"³¹⁶⁶. De Verenigde Staten sloot zich hierbij aan, weliswaar met de nadruk op het recht van staten om de toegangsvoorwaarden tot de havens te regelen³¹⁶⁷. Frankrijk bedoelde in de verklaring het recht om via regionale verdragen constructie-, uitrustings- en bemanningsvoorwaarden op te leggen aan schepen die de havens van verdragspartijen bij de overeenkomst aanlopen. Het is niet duidelijk of deze overeenkomsten zuivere inter sé overeenkomsten zouden zijn, in de betekenis van beperkt tot schepen van de verdragspartijen of het de bedoeling was de toegangsvoorwaarden uit de overeenkomst erga omnes te laten gelden. De verwijzing naar de reciprociteit en de toepassing van de regels van het verdragsrecht, waarbij derden niet kunnen worden gebonden door een overeenkomst zonder hun uitdrukkelijke wilsuiving³¹⁶⁸, doet vermoeden dat hier inter sé overeenkomsten werden geïnviseerd.

Canada was in 1978 van mening dat: "*Coastal States could not be denied the right to enact national standards for the design, construction, manning or equipment of vessels when the relevant international standards were non-existent or inadequate, or perhaps were contained in an international legal instrument which had not entered into force*"³¹⁶⁹. Deze verklaring

³¹⁶⁵ General Assembly, Doc. A/AC.138/SC.III/L.36 (April 2, 1973) "Competence to Establish Standards for the Control of Vessel Source Pollution: Working Paper Presented by the United States of America, in KNIGHT, G en CHIU, H., o.c., 678-679.

³¹⁶⁶ PLATZÖDER, R. (Ed.), o.c., Vol. X, 218.

³¹⁶⁷ Cf. standpunt van de V.S. delegatie tijdens de zevende sessies van UNCLOS in 1978: "*Since there was, in any case, no doubt that a State had complete discretion to fix port entry requirements, this delegation agreed with France that clarification in the negotiating text of the right of neighbouring State to take joint measures to prevent pollution in the territorial sea might better serve both environmental and navigational interests than would a situation in which conflicting interpretations could be advanced*": Third United Nations Conference, Official Records, Vol IX, 145.

³¹⁶⁸ Artikelen 34 en 35, Verdrag van Wenen van 1969.

³¹⁶⁹ Third United Nations Conference, Official Records, Vol IX, 147.

was uiteraard ingegeven door de Canadese "Arctic Waters Pollution Prevention Act" (AWPPA) van 1970, waarin Canada reeds voorzag in de mogelijkheid tot het uitvaardigen van unilaterale constructie- en uitrustingsvoorwaarden voor schepen in een zone van 100 zeemijl in de Canadese Arctische wateren³¹⁷⁰. Uit de Canadese verklaring, in samenhang met de AWPPA, kan worden afgeleid dat de beoordeling van "onbestaande" of "ontoereikende" standaarden op dat ogenblik moest worden voorbehouden aan de beoordeling door individuele staten. Voor Canada was het toen geldende OILPOL- Verdrag van 1954 onvoldoende om de Arctische wateren afdoende te beschermen³¹⁷¹. In dezelfde periode waren de onderhandelingen over MARPOL 73/78 in hun eindfase en het was nog niet duidelijk wanneer het Verdrag van kracht zou worden. De toen heersende constructiestandaarden voor olietankers waren de OILPOL- standaarden, die quasi onbestaande waren en voor veel staten ontoereikend om het mariene leefmilieu te beschermen. De onderhandelingen over het Zeerechtverdrag waren nog in hun beginfase en Canada wou zich het recht voorbehouden om in de Arctische wateren ten aanzien van schepen strengere milieumaatregelen te hanteren³¹⁷².

De Canadese verklaring moet echter in haar tijds kader worden gezien en is heden ten dage minder actueel voor de niet-overwegend met ijs bedekte wateren³¹⁷³. Op het ogenblik van deze verklaring was MARPOL 73/78 nog niet van kracht, maar niettemin reeds onderhandeld (afgesloten op 17 februari 1978). Canada heeft MARPOL 73/78 niet ondertekend en is pas bij het Verdrag toegetreden op 16 november 1992 (van kracht voor Canada vanaf 16 februari 1993). Twee vaststellingen duiden erop dat de Canadese Verklaring minder actueel is. Ten eerste is Canada in 1994 toegetreden tot het MOU van Parijs over de havenstaatcontroles, waarbij in navolging op de statenpraktijk onder het MOU het niet de bedoeling is dat de lidstaten unilaterale constructie- en uitrustingsnormen opleggen aan vreemde schepen om de havens aan te lopen, maar wel de MARPOL- verplichtingen nauwlettend controleren. Ten tweede heeft Canada in de nieuwe verklaring van 1994³¹⁷⁴ ter aanvaarding van de optieclausule van de verplichte rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof, de voorwaarde laten vallen die in de verklaring van 1970 de geschillen uitsloot die betrekking konden hebben op o.m. het unilateraal afkondigen van constructie- en uitrustingsnormen voor schepen³¹⁷⁵. Deze twee vaststellingen in samenhang met de recente ratificatie van het MARPOL- Verdrag door

³¹⁷⁰ Artikel 12 Act, in 9 *ILM* 547-548 (1970).

³¹⁷¹ OILPOL 1954 was internationaal en voor Canada van kracht op 26 juli 1958.

³¹⁷² Cf. BUZAN, B., Canada and the Law of the Sea, 11 *ODIL* 154-157 (1982).

³¹⁷³ Voor de met ijs bedekte wateren heeft Canada in het Zeerechtverdrag een uitzondering bekomen waarbij binnen de exclusieve economische zone kan worden afgeweken van de geldende internationale regels en normen met betrekking tot de scheepvaart. De bijzondere kwetsbaarheid van deze gebieden vereisen een hogere graad van bescherming. De bijzondere beschermingsmaatregelen moeten worden afgewogen ten aanzien van de scheepvaartbelangen op basis van de best beschikbare wetenschappelijke gegevens: cf. art. 234, Zeerechtverdrag.

³¹⁷⁴ Zie Verklaring in ICJ, 48 *Yearbook* 1993-1994, 88.

³¹⁷⁵ Een mogelijkheid die was voorbehouden onder § (2)(d), van de Verklaring van 1970; cf. tekst in 9 *ILM* 599 (1970).

Canada³¹⁷⁶ doen ons besluiten dat: 1. Canada de constructie- en uitrustingsnormen uit het MARPOL- Verdrag, in tegenstelling tot deze uit het OILPOL- Verdrag wel toereikend beschouwd; 2. Canada zich hierdoor aansluit bij de meerderheid van de staten, die verbeteringen bij de bescherming van het mariene milieu door de scheepvaart pogen tot stand te brengen door overleg binnen de IMO- structuren, i.p.v. een unilateraal optreden.

Ook de Zweedse wetgeving voorziet volgens HAKAPAA, om schepen die niet voldoen aan de Zweedse constructie-, uitrustings- en bemanningsnormen de toegang tot de interne wateren te ontzeggen³¹⁷⁷. Volgens SMITH valt ook de Belgische wetgeving daaronder³¹⁷⁸. Niettemin is ons geen enkel voorbeeld bekend waarbij Zweden of België daadwerkelijk de toegang tot hun havens aan een MARPOL conform schip hebben ontzegd. Beide landen sluiten aan bij de Europese statenpraktijk die verdragsconforme (SOLAS en MARPOL) schepen geen bijkomende constructie-, uitrustings- of bemanningsvoorschriften oplegt, die niet zijn aanvaard binnen de IMO of waarvan de regionale aanvaarding niet door de IMO voorafgaandelijk is toegestaan.

De V.S. daarentegen hebben MARPOL 73/78 ondertekend (op 27 juni 1979 en geratificeerd op 12 augustus 1980). Van de Verenigde Staten mag worden verwacht dat ze de MARPOL- verplichtingen te goeder trouw uitvoeren (art. 26, Verdrag van Wenen)³¹⁷⁹. IMO- Resolutie A.412(XI) van 1978 stelt dat indien regeringen het noodzakelijk vinden om nieuwe normen te introduceren die de uniforme IMO- normen overstijgen, ze deze normen moeten voorleggen aan de IMO met het oogmerk op een officiële aanvaarding. In 1984 wordt dit beginsel door Resolutie MEPC 20/19, 4. herbevestigd. Ook artikel 211 (1), Zeerechtverdrag bevat voor staten de verplichting om via de IMO of een diplomatieke conferentie, internationale normen vast te stellen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu door schepen³¹⁸⁰. De V.S. hebben de dubbele rompverplichting wel voor aanvaarding

³¹⁷⁶ Zie voor de nieuwe Canadese wetgeving in navolging op de ratificatie van het MARPOL- Verdrag: VAN DERZWAAG, D., o.c., 349-352 (1995).

³¹⁷⁷ HAKAPAA, K., o.c., 164, noot (1981). Het betreft wetgeving uit 1973.

³¹⁷⁸ SMITH, B., o.c., 171, voetnoot 26 (1988). Smith verwijst naar een Belgische wet van 1920 op veiligheid van schepen (art. D).

³¹⁷⁹ Ondanks het feit dat de Verenigde Staten het Verdrag van Wenen over het verdragenrecht van 1969 niet hebben geratificeerd, wordt het te goeder trouw beginsel in de rechtsleer, in navolging op de regel "pacta sunt servanda" als een fundamenteel beginsel van internationaal recht en verdragsrecht aanzien: zie uitgebreid over de betekenis van goede trouw en het hanteren van het beginsel in de rechtspraak en rechtsleer: O'CONNOR, J.F., Good Faith in International Law, Aldershot, Dartmouth Publishing Company Ltd., 1991, 124 blz; Goede trouw in het internationaal recht, als een juridisch beginsel, "must be applied where relevant, and that means that it must be applied only where there is a legal obligation in question": O'CONNOR, J.F., o.c., 123; zie over goede trouw in relatie met verdragen, de discussie over de morele en al dan niet normatieve waarde van het beginsel in de internationale rechtspraak: ROSENNE, S., o.c., 135-179.

³¹⁸⁰ "Staten stellen, optredend via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie, internationale regels en normen vast ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu door schepen ..." (art. 211 (1), Zeerechtverdrag). Nordquist merkt terecht op dat de nadruk wordt gelegd op de superioriteit van internationale regels en normen, dat het artikel zich richt tot alle staten en dat het artikel in contrast staat met o.m. de artikelen 207 (verontreiniging afkomstig van het vasteland), 208

voorgelegd aan de IMO, maar pas nadat de verplichting eerst nationaal was aanvaard. Het is duidelijk dat de IMO- resoluties en het Zeerechtverdrag de tegenovergestelde werkwijze beogen³¹⁸¹. Het is echter duidelijk dat de V.S. de dubbele rompverplichting zonder unilaterale druk er niet zo snel zouden doorgekregen hebben. De V.S. hebben sedert 1973 gepoogd de dubbele rompverplichting in het MARPOL te krijgen³¹⁸², zonder veel succes tot de unilaterale "forcing" uiteindelijk heeft geleid tot het amendement op MARPOL 73/78 in 1992. Eens de dubbele rompverplichting expliciet is opgenomen in het MARPOL- Verdrag en van kracht is sedert 6 juli 1993, stelt zich de vraag of OPA 90 strijdig is met het MARPOL- Verdrag op basis van het beginsel "lex posteriori derogat lex priori"³¹⁸³. Het rechtsbeginsel "lex posteriori derogat lex priori" is ook in de Amerikaanse rechtspraak aanvaard. Bepalingen van een later gesloten verdrag hebben voorrang op eerdere nationale wetgeving op voorwaarde dat de verdragsbepalingen door de V.S. zijn aanvaard als recht ("last time doctrine")³¹⁸⁴. De V.S. verklaarden echter uitdrukkelijk niet akkoord te kunnen gaan met alternatieve ontwerpen op de dubbele rompverplichting en hebben gebruik gemaakt van de "opting-out" clause bij de soepele aanvaarding van de dubbele romp amendementen op het MARPOL- Verdrag in 1992. Voor de aanvaarding door de V.S. van de Voorschriften 13F en 13G, MARPOL 73/78 is bijgevolg de instemming van de Amerikaanse regering vereist³¹⁸⁵. M.a.w. de V.S. hebben uitdrukkelijk te kennen gegeven dat ze de alternatieve constructies op de dubbele romp niet aanvaardden, een recht dat hen trouwens wordt verleend door het MARPOL- Verdrag en ook in het verdragsrecht wordt erkend³¹⁸⁶.

Strikt verdragsrechtelijk gezien is de exclusieve dubbele rompverplichting uit OPA 90 niet strijdig met het internationaal recht. Naar de letter van het MARPOL- Verdrag kan worden aangenomen dat OPA 90 de MARPOL- verdragsamendementen niet schendt. Resolutie A.412(XI) en Resolutie MEPC 20/19, 4 van de IMO verbinden staten niet en zijn veeleer

(exploitatie onderworpen aan de nationale rechtsmacht), waarin een unilateraal optreden wel wordt erkend: cf. NORDQUIST, M.H., o.c., 201-202 (1991).

³¹⁸¹ Cf. Institut de Droit International, The Extraterritorial jurisdiction of States (BOS, M. (Rapporteur), in Vol 65/I, Annuaire de l'Institut de Droit International, 1993, 29.

³¹⁸² ALCOCK, T.M., Ecology Tankers and the Oil Pollution Act of 1990: A History of Efforts to Require Double-Hulls on Oil Tankers, 19 Ecology L.Q. 97, 128-129 (1992).

³¹⁸³ Zie voor de Amerikaanse rechtspraak bij "the last in time doctrine": AYORDINE, A.A., l.c., 77-79 en 85.

³¹⁸⁴ Cf. AYORINDE, A.A., l.c. 77-79 en 84-85 (1994); Internrechtelijk, mag nationale wetgeving in de V.S. niet strijdig zijn met internationale verplichtingen, tenzij het Congres hiervan intentioneel afwijkt, hetgeen het geval is met OPA 90: cf. AYORDINE, A.A., l.c., 82.

³¹⁸⁵ Zie ook AYORINDE, A.A., l.c. 75 en 86 (1994).

³¹⁸⁶ Zie de artikelen 12 tot en met 16, meer in het bijzonder artikel 16 van het Verdrag van Wenen (1969), waaruit blijkt dat staten tegen hun uitdrukkelijke wil in niet kunnen worden gebonden door een verdrag of een amendement op een verdrag; zie ook artikel 40 (4), Verdrag van Wenen: "The amending agreement does not bind any State already a party to the treaty which does not become a party to the amending agreement. ...", waarvan de "opting-out" clause in het MARPOL- Verdrag een voorbeeld is; Door deze verklaring hebben de V.S. in toepassing van de "last in time" doctrine, OPA 90 van een latere datum gemaakt dan de amendementen op het MARPOL- Verdrag: AYORINDE, A.A., l.c., 85-86 (1994).

gedragsregels. Amendementen op het MARPOL- Verdrag verbinden slechts staten indien ze niet uitdrukkelijk het amendement verwerpen. Naar de geest van het MARPOL- Verdrag komt OPA echter niet tegemoet aan de doelstellingen van de IMO en de samenwerkingsverplichting die tot uiting komt in de IMO en wordt bevestigd door het Zeerechtverdrag. De soepele amenderingsprocedures van het MARPOL- Verdrag hebben immers tot doel om te vermijden dat staten unilaterale maatregelen nemen door op een snelle wijze veranderingen aan het Verdrag aan te brengen die aansluiten bij de actuele maatschappelijke prioriteiten. Verder is het de taak van de IMO en haar leden om de universaliteit van onder meer constructie-, uitrustings- en bemanningsnormen te garanderen. In de IMO zijn de meeste landen niet overtuigd dat de dubbele romp in alle gevallen de beste bescherming biedt om bij ongevallen met olietankers het verontreinigingsrisico te verminderen of te voorkomen. Daarom wordt in het MARPOL- Verdrag de deur opengelaten om ook alternatieve constructies uit te werken. Het aanvaarden van OPA 1990 is grotendeels beïnvloed door de ramp met de EXXON Valdez en het is niet echt duidelijk of een dubbele romp in vergelijking met de "mid-deck" tankers met dubbele wanden, voor de bescherming van het mariene milieu wel de beste oplossing is³¹⁸⁷. In ieder geval zou de olieramp veroorzaakt door de EXXON Valdez³¹⁸⁸ en de stranding van de Braer voor de Shetland Eilanden niet zijn vermeden met een dubbele romp schip. Een dubbele romp is weliswaar een verbeterde bescherming tegen strandingen en aanvaringen met een lage energie impact, maar houdt een verhoogd risico in voor branden en ontploffingen wegens de mogelijke ophoping van gassen in de dubbele romp. Ook de stabiliteit van de scheepsstructuur bij een ongeval wordt in vraag gesteld, wegens een vermoedelijke snellere kans tot kapseizen³¹⁸⁹. Uiteindelijk heeft ook de meerkost voor het bouwen van de dubbele romp in tankers een belangrijke doorslag gegeven om de deur open te houden voor alternatieve constructies³¹⁹⁰. Vanuit onderhandelingsoogpunt is OPA 1990 niettemin een belangrijke stap geweest om de besluitvormingsinertie binnen de IMO te activeren en is het verplichten van een dubbele romp of een voor de bescherming van het milieu gelijkwaardige constructie een verbetering om bij ongevallen met tankers het verontreinigingsrisico te beperken.

We zijn evenwel van mening dat het recht van havenstaten en kuststaten om schepen die niet conform het MARPOL- Verdrag zijn gebouwd en uitgerust uit de havens te weren, de verplichting van de verdragspartijen impliceert om MARPOL conforme schepen de vrije toegang tot de haven te verlenen. Het unilateraal uitvaardigen van vooral constructie-, uitrustings- en bemanningsnormen om de haven te mogen aanlopen, komt de facto neer op het miskennen van de onschuldige doorvaart voor schepen op weg naar de havens van kuststaten.

³¹⁸⁷ Zie voor een vergelijkend onderzoek naar diverse alternatieven op de dubbele romp: EMBIRICOS, P.A., The Quest for the Environmental Ship, Oslo, INTERTANKO, 1991, 143 blz.

³¹⁸⁸ IMO News XI (1995/3).

³¹⁸⁹ Cf. ALCOCK, M., l.c. 107-113 (1992); zie ook AYORINDE, A.A., l.c. 88-89 (1994).

³¹⁹⁰ Cf. IMO News 3 (1992/1); GRIFFIN, A., MARPOL 73/78 and Vessel Pollution: A Glass Half Full or Half Empty?, 1 Virginia Journal of Global Legal Studies 1993/2., voetnoten 103, 108 en 110, waarin de aandacht wordt gevestigd op de enorme kostprijs om dubbele romptankers te bouwen (20% meer staal en manuren) en de betrokkenheid van de Japanse regering om de door Mitsubishi Heavy Industries ontwikkelde 'mid deck' tanker concept te promoten.

Het Amerikaanse standpunt heeft tot gevolg dat artikel 25 (2), Zeerechtverdrag³¹⁹¹ het artikel 21 (2)³¹⁹² in samenhang met artikel 24 (1)(a)³¹⁹³, Zeerechtverdrag "overruled" en de betekenis van artikel 211 (1) op de helling komt te staan³¹⁹⁴. "de jure" is dit de bevestiging door de V.S. van een absolute territoriale rechtsmacht van de kuststaat in zijn interne wateren, tenzij daarop uitdrukkelijk verdragsrechtelijke beperkingen zijn aanvaard. In West-Europa wordt het instellen van unilaterale constructienormen door een havenstaat als voorwaarde om zijn haven te mogen aanlopen, niet erkend. Er wordt tot nu toe gestreefd naar het bereiken van regionale akkoorden, op basis waarvan de strengere constructienormen bij het aanlopen van de havens enkel gelden tussen de partijen bij het akkoord.

8.2.3.3.2. Regionale eisen in Europa

Op grond van Voorschrift 7, Bijlage IV van het Verdrag van Helsinki (1974) is het voor schepen verboden om sanitair scheepsafval in de Baltische Zee te lozen. Het Verdrag hanteert de lozings- en uitrustingsvoorschriften van Bijlage IV, MARPOL, hoewel deze bijlage nog niet van kracht is. De Baltische Zeestaten hebben in de IMO evenwel het fiat gekregen om Bijlage IV van het MARPOL-Verdrag vervroegd toe te passen³¹⁹⁵. Het lozingsverbod voor sanitair scheepsafval is vooral van toepassing op schepen onder de vlag van de staten grenzend aan de Baltische Zee (Denemarken, Duitsland, Finland, Zweden, Polen, Estland, Letland, Litouwen en Rusland) en op vreemde schepen in de nationale wateren van de Baltische Zeelanden (interne wateren en territoriale zee)³¹⁹⁶. In navolging op HELCOM Aanbeveling 16/2 van 14 maart 1995 onderzoeken de Baltische Staten de schepen om na te gaan of ze zijn uitgerust met enerzijds een passende afvalwaterzuiveringsinstallatie of een desinfecteringssysteem, of

³¹⁹¹ Artikel 25 (2) inzake de rechten van bescherming van de kuststaat stelt: *"In het geval schepen die zich begeven naar de binnenwateren of een haveninstallaties buiten de binnenwateren, heeft de kuststaat eveneens het recht de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om te voorkomen, dat inbreuk wordt gepleegd op de voorwaarden waaraan de toelating van die schepen tot die binnenwateren of haveninstallatie is onderworpen"*.

³¹⁹² Artikel 21 inzake de mogelijkheid van kuststaten om wetten aan te nemen betreffende de onschuldige doorvaart stelt: *"2. Deze wetten en voorschriften zijn niet van toepassing op het ontwerp, de constructie, het bemannen of de uitrusting van vreemde schepen, tenzij deze uitvoering geven aan algemeen aanvaarde internationale regels of normen"*.

³¹⁹³ Artikel 24 (1)(a) over de plichten van de kuststaat ten aanzien van de onschuldige doorvaart van schepen stelt: *"De kuststaat mag de onschuldige doorvaart van vreemde schepen door de territoriale zee niet belemmeren, behalve overeenkomstig dit Verdrag. Inzonderheid mag de kuststaat, bij de toepassing van dit Verdrag of van wetten en voorschriften aangenomen overeenkomstig dit Verdrag, niet: a. aan vreemde schepen verplichtingen opleggen die het gevolg hebben dat daardoor het recht van onschuldige doorvaart wordt ontzegd of aangetast"*.

³¹⁹⁴ Artikel 211 (1): *"De Staten stellen, optredend via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie, internationale regels en normen vast ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu door schepen ..."*.

³¹⁹⁵ Resolutie MEPC.38(29) "Application of the Provisions of Annex IV of the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978 Relating thereto on the discharge of sewage in the Baltic Sea Area.

³¹⁹⁶ Cf. HELCOM Recommendation 11/9 "National Regulations on the Discharge of Sewage in National Waters", adopted 14 February 1990, in 33 *Baltic Sea Environment Proceedings* 55 (1990); zie ook 65 *Baltic Sea Environment Proceedings* 60 (1994).

anderzijds opslagtanks en de noodzakelijke lozingsverbindingen. Aan schepen die niet voldoen aan de uitrustingsvoorwaarden uit Bijlage IV, MARPOL wordt de toegang tot de havens niet ontzegd. Bij het bestraffen van inbreuken op Bijlage IV, MARPOL 73/78 wordt een onderscheid gemaakt tussen schepen van de Baltische Staten en vreemde schepen. Vreemde schepen worden in afwachting van het van kracht worden van Bijlage IV niet vervolgd wegens inbreuken op Bijlage IV, MARPOL 73/78³¹⁹⁷. De vreemde vlaggenstaat wordt verwittigd dat het betrokken schip een inbreuk heeft gepleegd op het Verdrag van Helsinki (1974) en wat de oorzaak is³¹⁹⁸. Lozingsovertredingen door schepen onder de vlag van de Baltische Staten kunnen op basis van Voorschrift 7 (C), Bijlage IV, Verdrag van Helsinki 1974 worden vervolgd door de staat die de overtreding heeft vastgesteld. In het geval deze staat geen jurisdictie heeft of bij gebrek aan bewijsmateriaal geen vervolging kan instellen, wordt de vlaggenstaat gevraagd maatregelen te nemen³¹⁹⁹. In geen geval wordt aan schepen, zowel deze onder de vlag van Baltische staten of onder andere vlaggen, de toegang tot de haven ontzegd indien ze niet zijn uitgerust conform de uitrustingsverplichtingen van Bijlage IV, MARPOL 73/78. De Baltische Staten hanteren de bijkomende uitrustingsnormen die nog niet het gevolg zijn van een internationale verplichting, als een *inter sé* verplichting voor de schepen van de partijen bij de regionale overeenkomst. Deze handelwijze is volkomen in overeenstemming met het internationaal recht, zowel het internationaal zeerecht, als het verdragsrecht (MARPOL 73/78 en het Verdrag van Wenen over het verdragenrecht).

Een nieuw precedent deed zich voor binnen de IMO met betrekking tot het aanvaarden van strengere constructienormen voor RO/RO passagiersschepen na het ongeval met de Estonia in september 1994. Een IMO panel van experts, ingesteld na het ongeval, was o.m. van mening, hetgeen meerdere veiligheidsexperten reeds besloten na het ongeval met de Herald of Free Enterprise, dat RO/RO passagiersschepen die bestaan uit één compartiment en zonder waterdichte tussenschotten ("free surface"-schepen), bijzonder gevaarlijk zijn indien water in het onderste dek binnenstroomt en zich vrij over het dek kan verplaatsen. Onder impuls van de Scandinavische landen, Ierland, Duitsland en Groot-Brittannië werd binnen de IMO voorgesteld om de SOLAS 90 standaarden (RO/RO passagiersschepen) in november 1995 te amenderen³²⁰⁰. Alle RO/RO passagiersschepen (oude en nieuwe) zouden vervroegd een stabiliteit moeten verzekeren bij 50 cm waterstand in het voornaamste voertuigdek bij een deining van 1,5 meter, door het plaatsen van transversale of longitudinale waterdichte schotten (SOLAS 90 plus 50 cm)³²⁰¹. De landen aan de Middellandse Zee, met vooral Griekenland met

³¹⁹⁷ HELCOM Recommendation 16/2 "Cooperation in Investigating Violations or Suspected Violations of the Sewage Discharge Provisions of the Helsinki Convention", adopted 14 March 1995: in 60 Baltic Sea Environment Proceedings 33 (1995).

³¹⁹⁸ Cf. Format for Ships Flying the Flag of Non-Contracting Parties to the Helsinki Convention, waarbij de Baltische Staten hopen dat de vlaggenstaat "*wil not dissociate from the international efforts to prevent the pollution of the environment but will, instead, take appropriate steps towards achieving this objective*": in HELCOM Recommendation 16/2, Attachment 2.

³¹⁹⁹ Cf. Format for Ships Flying the Flag of a Contracting Party to the Helsinki Convention, in HELCOM Recommendation 16/2, Attachment 1.

³²⁰⁰ Zie uitgebreid: IMO News 3-9 (1995/2).

³²⁰¹ Zie Fairplay, 7 December 1995, 3, 7 en 45.

een aanzienlijke RO/RO vloot voor de verbindingen naar de Griekse eilanden, waren hiertegen sterk gekant wegens de hoge kostprijs voor het aanpassen van hun bestaande schepen³²⁰². Ze argumenteerden verder dat de weersomstandigheden op de Noordzee en de Baltische Zee sterk verschillen van deze in de Middellandse Zee (o.m. een veel hogere golfslag dan in de Middellandse Zee en sterkere winden)³²⁰³. Binnen de IMO kon bijgevolg tot geen consensus worden gekomen en is overeengekomen dat landen regionaal strengere veiligheidsstandaarden voor RO/RO schepen kunnen toepassen door de overeengekomen IMO-standaarden vervroegd verplicht te maken. Noord-Europese regeringen kunnen bijgevolg strengere veiligheidsstandaarden hanteren dan zuid-Europese³²⁰⁴, waarbij tot nu toe wordt geopteerd voor het bereiken van een regionale inter sé-overeenkomst. De strengere standaarden zouden regionaal worden verplicht gemaakt door de Noord-Europese havenstaten als voorwaarde om de havens te mogen aanlopen. Binnen de regio van de Baltische Zee kunnen hier ongetwijfeld conflicten het licht zien indien de Scandinavische landen van Poolse, Letlandse, Russische en Litouwse scheepseigenaren eisen dat hun schepen voldoen aan de Scandinavische standaarden om hun havens te mogen aanlopen. Ook België en Frankrijk waren voorstander van minder verregaande eisen³²⁰⁵. Vooral Frankrijk blijft zich verzetten tegen een regionaal akkoord over verdergaande constructieverplichtingen voor RO/RO passagiersschepen³²⁰⁶.

8.2.4. Het aanbieden van een veilige haven aan schepen in nood

Het is gebruikelijk om schepen in nood een veilige haven aan te bieden ("safe haven"). Voor KASOULIDES en anderen bestaat er zonder twijfel een gewoonterechtelijke regel waardoor schepen in nood het recht hebben op toegang tot een haven, hoewel de precieze draagwijdte van de regel onduidelijk is en het absolute karakter ervan twijfelachtig³²⁰⁷. In de praktijk zal de havenstaat voorwaarden koppelen aan het recht van toegang in zijn haven voor schepen in nood, vooral voor schepen die de veiligheid in de haven of ten opzichte van andere schepen in gevaar kunnen brengen, de goede werking in de haven kunnen verstoren³²⁰⁸ of het leefmilieu in

³²⁰² Zie over de mogelijke kostprijs: Tradewinds, 8 December 1995, 8.

³²⁰³ Zie Tradewinds, 8 December 1995, 9.

³²⁰⁴ In tegenstelling tot tankschepen, opereren RO/RO schepen op korte lijnverbindingen binnen een bepaalde regio en is de hele discussie in feite een zuivere Europese aangelegenheid. In de V.S. opereren slechts zeven RO/RO schepen. Het is niet de bedoeling om de strengere RO/RO standaarden in de V.S. te hanteren: Tradewinds, 8 December 1995, 9.

³²⁰⁵ Zie Tradewinds, 8 December 1995, 3 en 9.

³²⁰⁶ Zie Tradewinds 2 februari 1996.

³²⁰⁷ KASOULIDES, *Vessels in Distress. 'Safe Havens' for Crippled Tankers*, 11 MP 184 (1987), met verwijzingen naar andere auteurs.

³²⁰⁸ Cf. Dangerous Vessels Act 1985 van Groot-Brittannië die de havenmeester toelaat aanwijzingen te geven omtrent: "(i) prohibiting the entry into or (ii) require the removal from, the harbour for which he is responsible, of any vessel, if in his opinion the condition of that vessel or the nature of the condition of anything it contains is such that its presence in the harbour might involve: (a) grave and imminent danger to the safety of any person or property; or (b) grave and imminent risk that the vessel may, by sinking or foundering in the harbour, prevent or seriously prejudice the use of the harbour by other vessels", in 1 IJECL 75-79 (1986), met commentaar van

de haven kunnen bedreigen. Er zijn ontelbare voorbeelden te noemen waarbij schepen in nood met gevaarlijke lading aan boord, de toegang tot een haven werden ontzegd³²⁰⁹. In de statenpraktijk wordt de toegang tot een veilige haven voor schepen in nood, geval per geval beoordeeld door de havenstaat in kwestie. Telkenmale worden de havenbelangen afgewogen tegen de belangen van het schip in nood. Kuststaten verwijzen schepen met gevaarlijke lading (bv. lekkende of brandende olietankers) in nood meestal richting zee, ver weg van de kust waar de kans op ecologische schade minder groot is. Bergers daarentegen zien de bergings- en rampenbestrijdingstaken bemoeilijkt naarmate het schip zich verder uit de kustlijn verwijdert. Voor schepen in nood bestaat de beste optie om verontreiniging te voorkomen of te bestrijden erin om het schip toegang tot de haven aan te bieden. Zowel de ladingoverslag, als de voorlopige herstelling van het schip kunnen beter en met meer succes worden uitgevoerd in een haven. Anderzijds kan het binnenlopen van een beschadigd schip een gevaar opleveren voor de ecologische en economische belangen van de havenstaat. In het kader van het Akkoord van Bonn hebben de Noordzeelanden het belang van veilige havens of beschutte plaatsen voor schepen in nood erkend, zonder tot dwingende afspraken hieromtrent over te gaan. De "Bonn Agreement Manual" geeft duidelijk de opinio juris weer van de Noordzeelanden: "*When permission of access to a port or sheltered area is requested, there is no obligation on the part of a Contracting Party to grant it*". ..."*granting access to a port or sheltered area (so-called 'safe haven') could involve a political decision which can only be taken on a case-by-case basis with consideration of the balance between the advantage for the accidented ship and the environment from that ship being near the coast*"³²¹⁰. De beslissing van de havenstaat om een veilige haven aan te bieden is bijgevolg in hoofdzaak een politieke beslissing gestoeld op ad-hoc overwegingen. De Bonn leden hebben een vrijblijvende controlelijst uitgewerkt die kan worden gehanteerd bij de beslissing of een schip in nood de haven mag aanlopen of niet. De lijst bevat praktische overwegingen die bij ieder incident afzonderlijk kunnen worden afgewogen, gaande van heersende winden en getijden op zee, de toestand van en op het schip, de praktische hulpmiddelen die in de haven aanwezig zijn (brandbestrijding, rampenplan, ...) tot het afwegen van het schaderisico voor de kustbelangen (visserijschade, schade aan het toerisme, ecologische schade in gevoelige gebieden) tegen deze van de havenbelangen (economische belangen, vaarwegrestricties en risico voor de industrie in de haven)³²¹¹. Ook het Bergingsverdrag van 1989³²¹² bevat geen expliciete richtlijnen om een schip in nood een veilige haven aan te bieden³²¹³ en komt neer op een geval per geval beoordeling naargelang de feitelijke omstandigheden. Artikel 9 verwijst naar de rechten van de kuststaten om maatregelen te nemen in overeenstemming met "*generally recognized princi-*

WOODLIFFE, J.C.

³²⁰⁹ Zie voorbeelden bij: KASOULIDES, G.C., *l.c.*, 185-187.

³²¹⁰ Hoofdstuk 26, Bonn Agreement Manual.

³²¹¹ Cf. Hoofdstuk 26, Bonn Agreement Manual.

³²¹² International Convention on Salvage (SALVAGE 1989), Londen 28 april 1989, in X., The Ratification of Maritime Conventions, Lloyd's of London Press, II.3-339.

³²¹³ Nochtans werden daartoe pogingen ondernomen, die uiteindelijk zijn gestrand: zie KASOULIDES, G.C., *l.c.* 191-192 (1987).

ples of international law" om zijn kustlijn of aanverwante belangen te beschermen tegen verontreiniging of de dreiging van verontreiniging tengevolge van een maritiem incident waarvan redelijkerwijze mag worden verwacht dat "*major harmful consequences*" het gevolg zijn. Artikel 9 laat bijgevolg de rechten van de kuststaat en de havenstaat onverlet, waaronder het recht om richtlijnen te geven bij de reddings- en bergingsoperaties. Artikel 11 bevat de verplichting ("shall") voor een verdragspartij om de reddings- en bergingsoperaties in optimale omstandigheden te laten verlopen, zoals de beslissing om schepen in nood toegang te verlenen tot de havens. Artikel 11 bevat echter geen verplichting om schepen in nood altijd een toegang tot de haven aan te bieden. De toegang tot een veilige haven moet worden afgewogen aan "*the need for co-operation between salvors, other interested parties and public authorities in order to ensure the efficient and successful performance of salvage operations for the purpose of saving lives or property in danger as well as preventing damage to the environment*" (art. 11).

De Europese Havenstaatrichtlijn houdt de mogelijkheid open om schepen met tekortkomingen in bepaalde gevallen de toegang tot een Gemeenschapshaven te ontzeggen. De Havenstaatrichtlijn bevat eveneens een voor de havenstaat niet-verplichtende uitzondering ("*mag de toegang worden verleend*", i.p.v. moet of zal)³²¹⁴ om aan schepen de toegang tot een "bepaalde" haven te verlenen in geval van "*overmacht of om prevalerende veiligheidsredenen of om het gevaar van vervuiling te beperken of te minimaliseren of tekortkomingen te verhelpen*"³²¹⁵, hetgeen een bevestiging is van het veilige haven ("safe haven") beginsel. De exploitant, de reder of de kapitein van het schip moet wel afdoende maatregelen garanderen voor een veilige binnenkomst van het schip in de haven (art. 11 (6)). De lidstaten moeten zelf deze toegangsvoorwaarden beoordelen, met name de gevallen van overmacht en de garanties om veilig de haven binnen te lopen.

Het "veilige havenbeginsel" is bijgevolg een algemeen erkend beginsel waarbij het tot de discretionaire bevoegdheid van de havenstaat behoort om het beginsel in concreto toe te passen op specifieke gevallen. Iedere poging tot nu toe om aan de toepassing een meer duidelijke afbakening te geven door middel van universele richtlijnen, is gestrand. De meeste staten willen hun soevereine beoordelingsmogelijkheden behouden om uit te maken in welke gevallen een veilige haven zal worden aangeboden of aanvaard. Ze zijn bijgevolg niet bereid om restricties aan te nemen op deze beoordelingsbevoegdheid, zonder echter de noodzaak van het beginsel in vraag te stellen. Het probleem van de veilige havens kwam ook ter sprake in de Werkgroep "Ship/Port Interface" (SPI)³²¹⁶ van de IMO, maar werd uiteindelijk van het programma van de SPI-Werkgroep afgevoerd³²¹⁷ tijdens de 65ste zitting van het MSC op voorstel

³²¹⁴ De uitzondering op een algemene weigering om een haven van de Gemeenschap te mogen aanlopen, is ingegeven door de bezorgdheid dat een schip in onvoorziene omstandigheden (bv. storm) een nog grotere bedreiging kan vormen voor het milieu van de kust waar het schip blijft liggen en de veiligheid van het schip, dan wanneer het in de haven wordt toegelaten.

³²¹⁵ Art. 11 (6), Europese Havenstaatrichtlijn (95/21/EG van 19 juni 1995, PB.L. 157/6.

³²¹⁶ Cf. MSC 65/17/1 (9 February 1995) "Ship/Port Interface Matters. Background Information on the SPI Working Group. Note by the Secretariat", Annex, 11.

³²¹⁷ Cf. MEPC 37/7 (14 June 1995), Annex 2.

van de V.S. De V.S. en ongetwijfeld de overgrote meerderheid van de havenstaten zijn van mening dat "*Under international law the principle of force majeure holds that sovereign nations grant safe haven to vessels in distress. This long-standing principle provides for nations to validate claims of force majeure and grant safe havens, having considered the risks to the port associated with the vessels entry. The United States view is that it is inappropriate and impractical to attempt to develop international guidelines for what is an individual sovereign issue*"³²¹⁸. De meeste landen zijn inderdaad beducht dat door het automatisch verlenen van de toegang tot een haven aan schepen in nood, als een uitdrukkelijk recht in een verdrag of een richtlijn, het risico inhoudt voor de erkenning van een onvoorwaardelijk recht van vrije toegang voor schepen in de havens. Maar ook de vergoeding van mogelijke schade aan het milieu van de kuststaat en havenstaat speelt een belangrijke rol. Aangezien de scheepseigenaar zijn burgerlijke aansprakelijkheid kan beperken en de vergoeding van ecologische schade aan het milieu veroorzaakt door het schip niet universeel wordt erkend, bestaat het risico dat de vergoeding van de schade die de aansprakelijkheidslimieten van de scheepseigenaar overstijgen ten last komen van de haven.

Een andere vraag die zich opwerpt, betreft de mogelijkheid voor havenstaten om de toegang tot de haven voor een schip in nood te koppelen aan financiële voorwaarden, zoals een bankgarantie door de scheepseigenaar, de reder of de verzekeringsmaatschappij. Het voorstel voor een Europese havenstaatrictlijn voorzag expliciet in de mogelijkheid van de havenstaat om de toegang tot de haven in uitvoering van het "veilige haven" beginsel afhankelijk te maken van een financiële borgstelling door het schip. In geval van overmacht mocht de toegang worden verleend tot een bepaalde haven, "*mits er naar tevredenheid van de bevoegde instantie van die Lid-Staat door de eigenaar of de gezagvoerder van het schip afdoende maatregelen voor een veilige binnenkomst zijn genomen en mits er een passende financiële waarborg is gegeven*" (art. 10, voorstel havenstaatrictlijn³²¹⁹). Dit was een vrij restrictieve interpretatie van het "veilige haven" beginsel, vooral omdat het beginsel afhankelijk werd gesteld van een financiële waarborg. Zowel over de grootte van de financiële waarborg, als de doelstelling ervan bleef het voorstel stilzwijgend. Bepaalde kosten, zoals eventuele sleep- en loodskosten kunnen gemakkelijk worden begroot en aanvaard, terwijl de risico's voor het milieu of de veiligheid in de haven bij de borgstelling arbitrair zal worden vastgelegd. De verplichting om het toekennen van een veilige haven afhankelijk te maken van een financiële borgstelling is uiteindelijk uit de Havenstaatrictlijn geschrapt³²²⁰. Niettemin wordt de mogelijkheid tot het eisen van een financiële garantie van het schip als toegangsvoorwaarde tot de haven, in het geval van het "veilige havenbeginsel", ook geopperd door de leden bij het Akkoord van Bonn³²²¹.

Deze praktijk wordt o.m. door Nederland uitgevoerd, waarbij een financiële garantie of borgstelling de voorwaarde is om het veilig havenbeginsel toe te passen. Deze praktijk wordt

³²¹⁸ MSC 65/17/2 (7 February 1995) "Ship/Port Interface Matters. Submitted by the United States", 3, § 3 (10).

³²¹⁹ PB. C. 107/14 van 15 april 1994.

³²²⁰ Cf. art. 11 (6) Havenstaatrictlijn, PB. C. 93/30 van 13 april 1995.

³²²¹ Cf. punt 23, Hoofdstuk 26, Bonn Agreement Manual.

door de Nederlandse rechtspraak niet betwist, indien de eis tot financiële waarborg gemotiveerd is en in verhouding staat met de mogelijke door de kuststaat te maken kosten, zoals blijkt uit de Long Lin zaak³²²². De Nederlandse Raad van State was van oordeel dat de Nederlandse staat "op grond van het volkenrecht niet zover mag gaan dat hij het voor het schip dat in nood verkeert en reparatie behoeft onmogelijk maakt om de territoriale- en kustwateren binnen te varen en in een haven, of elders bij de kust veiligheid te zoeken. Er dient in een dergelijk geval een afweging plaats te vinden tussen enerzijds de ernst van de situatie waarin het schip zich bevindt en anderzijds de bedreiging die het schip vormt voor de kuststaat". De Nederlandse staat mag zich in dit geval zekerheid verschaffen voor verhaal van de uit het binnenvaren van het schip voor de Staat voortvloeiende kosten. "Een dergelijke voorwaarde strekt er immers toe om de nadelen van het binnenvaren van Nederlands territorium op te vangen. Aangezien die kosten, indien zij zich zouden voordoen, primair zouden moeten worden gedragen door de Staat, ongeacht diens verhaal op appelante". Ten aanzien van de betalingsvoorwaarden merkt de Raad van State op: "Het bedrag waarvoor garantie moet worden gegeven, dient niet hoger te zijn dan het bedrag dat bij een ongunstige afloop van de vaart door de territoriale wateren naar het voorgenomen eindpunt (een reparatiewerf te Vlissingen) door de staat betaald zou moeten worden"³²²³.

8.2.5. Het vrijwillig verblijven van een vreemd schip in een haven, als voorwaarde voor het uitoefenen van jurisdictie door de havenstaat

Het Zeerechtverdrag van 1982 maakt in artikelen 218 (1) en 220 (1) het instellen van een rechtsvervolgning door de havenstaat tegen een schip afhankelijk van het "vrijwillig" verblijven van het schip in de haven. Het vrijwillige verblijf in de haven, als voorwaarde voor het instellen van een rechtsvervolgning slaat enkel op een strafrechtelijke vervolging en laat civielrechtelijke procedures onverlet³²²⁴.

NORDQUIST merkt op dat luidens het Zeerechtverdrag het "vrijwillige" verblijf van een schip in de haven een essentiële component is in de havenstaatsjurisdictie. Tijdens de voorbereidende

³²²² Cf. Long Lin zaak voor de Nederlandse Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, 10 april 1995, in 23 *NJB* 299-300 (1995); zie ook 13 *NILOS Newsletter* 4-5 (1995): Op 4 maart 1992 is het zeeschip "Long Lin" van de Chinese staatsrederij Guangzhou Ocean Shipping Company op de Noordzee door een aanvaring zwaar beschadigd (o.m. beschadiging van de brandstoftanks). De Nederlandse autoriteiten worden verzocht het schip de toestemming te verlenen de Nederlandse territoriale zee binnen te varen. Nadat de Nederlandse autoriteiten een aantal technische eisen stelden, waaraan door het schip werd voldaan, vroegen ze eveneens een voorwaardelijke betalingstoezegging in eerste instantie ten belope van 20 miljoen gulden, later gereduceerd tot 10 miljoen gulden. Deze garantie zou worden gebruikt voor de door de Nederlandse staat gemaakte en te maken kosten met betrekking tot de vaart in de Nederlandse territoriale zee (begeleiding naar de haven, ingeval van zinken, oliebestrijding, ...). De verzekeraar van de Long Lin was bereid deze financiële garantie te verstrekken op voorwaarde dat de reder, dan wel de verzekeraar, zijn recht op de beperking van zijn aansprakelijkheid kon vrijwaren. Dit voorbehoud werd door de Nederlandse autoriteiten niet aanvaard en aan de Long Lin werd het verbod opgelegd de Nederlandse territoriale zee binnen te varen.

³²²³ 23 *NJB* 300 (1995).

³²²⁴ Artikel 229 Zeerechtverdrag is daarover duidelijk: "Niets in dit Verdrag is van invloed op de instelling van een civiele procedure met betrekking tot een vordering wegens verlies of schade, voortvloeiend uit verontreiniging van het mariene milieu".

werkzaamheden werd het begrip "vrijwillig" niet uitgewerkt, maar vallen daaronder geen schepen die de haven aanlopen tengevolge van overmacht ("force majeure")³²²⁵, nood ("distress") of wegens hulpverlening aan andere personen, schepen en vliegtuigen in gevaar of nood. De door NORDQUIST voornoemde gevallen zijn uitzonderingen op de kwalificatie "doorvaren", waarbij het stilliggen in die omstandigheden geen inbreuk is op de onschuldige doorvaart (art. 18 (2) en 39 (1)(c)(2)(b), Zeerechtverdrag)³²²⁶. Een gelijklopende argumentatie is ook te vinden in het MARPOL-Verdrag. Lozingsovertredingen bij schepen in nood of in de gevallen van overmacht ("force majeure") vormen immers een uitzondering op het lozingsverbod³²²⁷. Indien een schip in nood of bij force majeure een lozingsovertreding heeft begaan binnen de jurisdictie van de kust/havenstaat, kan het schip hiervoor niet het voorwerp worden van een strafrechtelijke vervolging in de havenstaat (uitgezonderd bij gebrek aan redelijke voorzorgen of bij opzet om schade te veroorzaken³²²⁸). Dit schip voldoet niet aan het vrijwillige karakter bij het aanlopen van een haven om een rechtsvervolging in te stellen, terwijl de lozingsovertreding geen verboden lozing is onder het MARPOL-Verdrag.

De aanwezigheid van een schip in de haven belet een havenstaat niet om een schip dat niet-vrijwillig zijn haven is aangelopen (bij bv. "force majeure" of noodweer), in de haven vast te houden, indien de onzeewaardigheid van het schip een bedreiging vormt voor het mariene milieu (art. 219 en 226 (1)(c) Zeerechtverdrag). Artikelen 219 en 226 (1)(c) zijn immers de bevestiging van een gewoonterechtelijk detentierecht van de havenstaat, en is niet beperkt tot schepen die zich vrijwillig in de haven bevinden. In dit geval wordt het vrijwillige karakter ondergeschikt aan de verplichting van de havenstaat om geen onzeewaardige schepen zee te laten kiezen³²²⁹. Een havenstaat kan en moet zijn administratief detentierecht ook uitoefenen ten aanzien van een schip dat is verplicht geweest zich na een havenstaatsinspectie naar de eerstvolgende reparatiehaven te begeven en zich bijgevolg niet vrijwillig in deze laatste haven bevindt. Indien de herstelling niet voldoet aan de regels en normen uit de van toepassing zijnde verdragen en het schip als onzeewaardig kan worden beschouwd, kan ook dit schip worden vastgehouden in de haven tot de herstelling volledig is uitgevoerd.

Met "vrijwillig" wordt ook bedoeld dat schepen die een lozingsovertreding hebben begaan

³²²⁵ Contra TIMAGENIS, G.J., o.c., 620, noot 93.

³²²⁶ NORDQUIST, M.H., o.c., 272 (1991).

³²²⁷ Cf. Voorschriften 11, Bijlage I en II, MARPOL 73/78; deze uitzondering is enkel onder Bijlage III beperkt tot het betrokken schip zelf en niet bij hulp aan andere schepen of personen in nood; zie voor voorbeelden in andere verdragen: KASOULIDES, G.C., l.c., 188-191.

³²²⁸ MEPC 37/5/3 (16 June 1995), 14: "The investigation might provide that pollution was caused through damage to the ship or its equipment. This might indicate that a ship is not guilty of a violation of the discharge requirements of Annex I or II of MARPOL 73/78 provided that: 1. all reasonable precautions have been taken after the occurrence of the damage or discovery of the discharge for the purpose of preventing or minimising the discharge; and 2. the owner or the master did act either with intent to cause damage or recklessly and with knowledge that damage would probably result".

³²²⁹ Onzeewaardig kan hier volgens Nordquist omvatten: "the design, construction, manning and equipment, as well as standards of maintenance, of the ship or vessel, with particular reference to its ability to withstand stormy weather": NORDQUIST, M.H., o.c., 277 (1991).

onder de jurisdictie van de kuststaat niet kunnen worden gedwongen om een haven van dezelfde kuststaat aan te lopen, indien dit door het schip niet was voorzien. Deze interpretatie vloeit voort uit: 1. de mogelijkheid van een kuststaat om een schip onder bepaalde voorwaarden op zee te onderzoeken en vast te houden (art. 220 (2)(5)(6), Zeerechtverdrag); 2. de meldingsplicht van het schip over de volgende aanloophaven (art. 220 (4), Zeerechtverdrag); en 3. de samenwerkingsverplichting van de havenstaat van de op de lozing volgende aanloophaven waar het schip wel vrijwillig aanlegt. De samenwerking heeft tot doel de (vermeende) lozingsovertreding begaan onder de jurisdictie van een kuststaat, op diens vraag in de haven waar het schip vrijwillig verblijft, te onderzoeken (art. 218 (3), Zeerechtverdrag). Het -MARPOL- Verdrag voorziet niet in een gedwongen vaart naar de haven van de kuststaat en ook niet in het vasthouden van een schip op zee. De gangbare statenpraktijk onder het MARPOL- Verdrag wordt weergegeven in Resolutie A.542(13) en is herhaald in een Rapport van de "Correspondence Group on the Amalgamation of Port State Control". Volgens Resolutie A.542(13) en het Rapport zijn de acties die kunnen worden ondernomen door staten, andere dan haven- en vlaggenstaten, in navolging op een melding van een operationele lozingsovertreding door een vreemd schip als volgt: "3.5.1. *Coastal States, parties to MARPOL 73/78, upon receiving a report of oil pollution allegedly caused by a ship, may investigate the matter and collect such evidence as can be collected. ...*; 3.5.2. *If the investigation referred to under 3.5.1. above discloses that the next port of call of the ship in question lies within its jurisdiction, the coastal State should also take port State action ...*; 3.5.3. *If the investigation referred to in 3.5.1. discloses that the next port of call of the ship in question lies within the jurisdiction of another party, then the coastal State should in appropriate cases furnish the evidence to that other party and request that party to take port State action ...*; 3.5.4. *In either case referred to in 3.5.2. and if the next port of call of the ship in question cannot be ascertained, the coastal State shall inform the flag State of the incident and of the evidence obtained*"³²³⁰. Deze procedure is een weergave van het belang dat wordt gehecht aan de havenstaatjurisdictie en vlaggenstaatjurisdictie, en reflecteert de huidige statenpraktijk onder de leden van het Memorandum over de havenstaatcontroles (MOU Paris)³²³¹. BLANCO-BAZAN merkt op dat "*the concept of port state control was developed as an alternative in view of the reluctance of many maritime states to restrict freedom of navigation by empowering coastal states with an enforcement jurisdiction considered to be excessive*"³²³².

Artikel 220, Zeerechtverdrag, als meest vernieuwende artikel ten voordele van het optreden van kuststaten op zee tegen vreemde schepen, voorziet in geen enkel geval **expliciet**, hoe groot de schade aan het mariene milieu door de lozingsovertreding ook is, dat een kuststaat een vreemd schip varende in de territoriale zee of exclusieve economische zone van de kuststaat, kan verplichten om onvoorzien en onvrijwillig de haven van de kuststaat aan te lopen om zodoende het schip aan de jurisdictie van de havenstaat, die in dit geval tevens kuststaat is, te onderwerpen. Wel voorziet het Zeerechtverdrag in artikel 220 (2) bij een

³²³⁰ Resolutie A.542(13) "Procedures for the control of ship and discharges under Annex I of MARPOL 73/78"; cf. MEPC 35/5/3 (16 June 1995), Annex, § 3.4.6, 14; deze procedure komt ook tot uiting in de statenpraktijk van de leden bij het Akkoord van Bonn en is eveneens opgenomen in: Bonn Agreement, Manual Oil Pollution at Sea. Securing Evidence on Discharge from Ships, London, The Secretary Bonn Agreement, 1993, 16.

³²³¹ Cf. Manual Oil Pollution at Sea, 13-14.

³²³² BLANCO-BAZAN, A., in o.c., COUPER, A. en GOLD, E. (Eds.), 464 (1993).

gewone lozingsovertreding in de territoriale zee en in 220 (6) bij een lozingsovertreding in de exclusieve economische zone met grote schade of het risico op grote schade, dat het schip kan worden vastgehouden.

Het belangrijkste voordeel om een schip na een lozingsovertreding te verplichten naar een haven van de kuststaat te varen, ligt in een betere garantie om een strafrechtelijke vervolging effectief af te dwingen of om de schade aan het milieu effectief vergoed te krijgen. Nochtans ligt die garantie in het Zeerechtverdrag vast via de mogelijkheid tot het eisen van een financiële zekerheid of borgstelling van het schip als voorwaarde om het schip op zee vrij te geven. Artikel 226, Zeerechtverdrag over het onderzoek van vreemde schepen in het kader van o.m. artikel 220, voorziet niet uitdrukkelijk dat een schip verantwoordelijk voor een lozingsovertreding wordt verplicht naar een haven van de kuststaat te varen³²³³. Een voorstel van de voorzitter van de informele vergadering van het Derde Comité in 1975 sloot deze mogelijkheid in artikel 220 uitdrukkelijk uit met verwijzing naar de procedure in artikel 226³²³⁴. Staten kunnen een schip niet langer ophouden dan noodzakelijk voor het onderzoek (art. 226 (1)(a) en moeten indien uit het onderzoek een overtreiding blijkt, het schip onverwijld vrijgeven (art. 226 (1)(b). Het vrijgeven van het schip kan wel afhankelijk worden gesteld van een borgstelling of het verstrekken van een andere passende financiële zekerheid (art. 73 (2), art. 220 (7) en art. 226 (1)(b), Zeerechtverdrag). Artikel 292, Zeerechtverdrag voorziet in een garantieprocedure opdat schepen niet langer dan noodzakelijk zouden worden vastgehouden. De vlaggenstaat die verdragspartij is bij het Zeerechtverdrag kan een hof, een scheidsgerecht (al dan niet aanvaard in navolging op art. 287, Zeerechtverdrag) of het Internationaal Hof voor het Recht van de Zee verzoeken om zijn door de autoriteiten van een andere verdragspartij vastgehouden schip, vrij te geven indien is voldaan aan de storting van een redelijke borgsom of een andere financiële zekerheid. Het feit dat een schip niet langer mag worden opgehouden dan strikt noodzakelijk, blijkt uit de snelrechtprocedure voorzien in artikel 292 (1)³²³⁵. Bij de aanhouding van een schip op zee moet het schip niet noodzakelijk worden opgebracht naar een haven om het schip te onderzoeken. Een garantie of borgstelling na het betrappen op een lozingsovertreding kan ook worden geëist van een schip op zee, waardoor er weinig praktische argumenten overblijven om een schip onder dwang naar een haven van de kuststaat af te leiden.

Luidens artikel 225, Zeerechtverdrag mogen staten bij de uitoefening van hun handhavingsbepalingen ingevolge het Zeerechtverdrag ten aanzien van vreemde schepen, niet de veiligheid van de scheepvaart in gevaar brengen, of een gevaar scheppen voor een schip of het naar een

³²³³ Artikel 226 (2) voorziet wel dat staten samenwerken bij het uitwerken van procedures om onnodige inspecties op zee te vermijden.

³²³⁴ "Upon the establishment of appropriate procedures by the competent international organization, or otherwise agreed, for bonding or corresponding financial security relating to the violation and sufficient under Article 36, paragraph 1, which will not require the ship to be directed into port, a vessel shall, where such procedures apply, be allowed to proceed notwithstanding the provisions of paragraph 6".
PLATZÖDER, R., *o.c.*, Vol. X, 494.

³²³⁵ Het verzoek tot opheffing van de aanhouding kan binnen de 10 dagen na de aanhouding worden gericht aan het Internationaal Gerechtshof, een scheidsgerecht of het Internationale Hof voor het Recht van de Zee, afhankelijk van de rechtsmacht die door beide partijen in navolging op artikel 287, Zeerechtverdrag is aanvaard.

onveilige haven of ankerplaats brengen. Het is onduidelijk of dit artikel *a contrario* impliceert dat een kuststaat bij het uitoefenen van zijn jurisdictie, hierdoor het recht put om een schip te verplichten naar een haven te varen die niet was voorzien. Tijdens de derde sessie van de onderhandelingen in 1975 over de tekst van het Zeerechtverdrag, werd door de Informele Groep van Juridische Experts een artikel voorgesteld waarin was voorzien dat een kuststaat bij het vasthouden van een schip, het schip naar een veilige en geschikte ankerplaats kon brengen³²³⁶. Uiteindelijk werd de verplichting in artikel 225 omgekeerd, zonder bijkomende verduidelijkingen³²³⁷.

Uit de voorbereidende stukken van artikel 220 blijkt niet duidelijk of een vasthouding, louter een vasthouding op zee impliceert of ook een gedwongen vaart naar de haven deel uitmaakt van de vasthouding. In de tekst van de Informele Groep van Juridische Experts uit 1975, is er naargelang de plaats van de overtreding en de ernst ervan, sprake over stoppen ("stop") en inspecteren ("inspect"), een andere richting geven ("divert") of verjagen ("expel") uit de betrokken mariene zone, en tenslotte aanhouden ("arrest")³²³⁸. Na verloop van diverse informele onderhandelingen wordt benevens het vragen van informatie en het onderzoek aan boord, nog enkel het woordje "arrest" weerhouden en later op zijn beurt vervangen door vasthouding ("detention")³²³⁹. NORDQUIST merkt op: "*The substitution of the neutral term 'detention' (which has administrative connotations) for the peremptory and judicial term 'arrest', as one of the procedures open to the coastal state, implies a temporary stop to the vessel's further navigation, pending the outcome of the proceedings*"³²⁴⁰. TIMAGENIS werpt op: "*the purpose of the word 'voluntarily' is to exclude the possibility of bringing a vessel to port under the escort and then applying port State jurisdiction*"³²⁴¹. KASOULIDES gaat ervan uit dat het vrijwillige karakter betekent: "*A port state cannot compel a vessel on the high seas or even its own territorial waters or EEZ to proceed to its ports and face proceedings*"³²⁴². Zelfs de Canadese "Arctic Waters Pollution Prevention Act" van 1970³²⁴³, in 1972

³²³⁶ A/CONF.62/WP.8/Part III (ISNT, 1975), Part I, articles 35 and 36, V. Off. Rec. 171, 176 (Chairman, Third Committee): "*Article 35 ... If as a result of an arrest the coastal State decides that it is necessary to detain a vessel, it must be taken to a safe and convenient place of anchorage*".

³²³⁷ Zie bij NORDQUIST, M.H., o.c., 331-333 (1991).

³²³⁸ Zie tekst bij PLATZÖDER, R., o.c., Vol XI, 475.

³²³⁹ Zie voor de evolutie bij NORDQUIST, M.H., o.c., 288-298.

³²⁴⁰ NORDQUIST, M.H. (Ed.), o.c. 300, § 220.11(e) (1991); Inderdaad, "arrest" of beslag op schepen, heeft een specifieke betekenis in het maritiem recht en is het gevolg van een rechterlijke beslissing bij een maritieme claim, hetzij als bewarende maatregel (bewardend beslag), hetzij als tenuitvoerlegging ervan (uitvoerend beslag).

³²⁴¹ TIMANGENIS, G.J., o.c., 620, noot 93.

³²⁴² KASOULIDES, G.C., The Port State Enforcement Regime Through International Organizations, in o.c. SOONS, A.H.A. (Ed.), 429 (1990); KASOULIDES, G.C., o.c. 125 (1993).

³²⁴³ Tekst in 9 ILM 543 (1970); LAY, S.H., CHURCHILL, R. en NORDQUIST, M. (Ed.), New Directions in the Law of the Sea, Vol. I, Documents, New York, Oceana, 1973, 199.

afgekondigd³²⁴⁴, waardoor Canada zich het recht toeëigende om in de Canadese Arctische wateren in een zone van 100 zeemijl vanaf het vasteland schepen te controleren, bevatte niet het recht om schepen die de wet overtraden te verplichten naar een Canadese haven te varen. In deze "shipping safety control zone" kon een "pollution prevention officer" aan boord van het schip gaan en op het schip de controles uitvoeren, die in Europa het voorwerp uitmaken van de havenstaatcontroles. Een schip waarbij tengevolge van de controles inbreuken werden vastgesteld op de Canadese wetgeving, kon uit de 100 mijlszone worden verwijderd, naar een ankerplaats worden verwezen of worden verplicht de gevolgen van een afvallozing op te ruimen (art. 15 (3), Act). De wet voorzag niet in het opbrengen van het schip naar een Canadese haven.

De Franse wetgeving daarentegen laat wel toe een koopvaardijship op zee te dwingen naar een bepaalde haven te varen bij bv. een lozingsovertreding, onder bepaalde voorwaarden. De Franse wet van 15 juli 1995 betreffende de controle van de overheid over de zee³²⁴⁵ voorziet uitdrukkelijk dat een bevelvoerder van een Frans overheidsschip of -vliegtuig bij zijn toezichthoudende taken op zee (art. 1) ten aanzien van vreemde koopvaardijshippen in de mariene zones onderworpen aan de soevereiniteit of de jurisdictie van Frankrijk, eveneens in de volle zee conform het internationaal recht (art. 2), nadat **hem de toegang tot een vreemd schip op zee is geweigerd of onmogelijk gemaakt**, het recht heeft het schip te bevelen zijn koers te wijzigen naar een geschikte positie of haven (art. 5). Het bevel aan het vreemd schip om zich naar een geschikte positie of haven te begeven kan ook het gevolg zijn van: "*soit en application du droit international; - soit en vertu de dispositions législative ou réglementaire particulières; - soit pour l'exécution d'une décision de justice; - soit à la demande d'une autorité qualifiée en matière de police judiciaire*" (art. 5). Een schip dat o.m. weigert zich op uitdrukkelijk bevel naar een bepaalde haven te begeven, is volgens de wet strafbaar met een boete van 1 miljoen Franse franc, onafgezien van andere strafrechtelijke vervolgingen (art. 8). Deze wet sluit enigszins aan op een eerdere verklaring van Frankrijk bij de ondertekening van het Zeerechtverdrag op 10 december 1982. In deze Verklaring behoudt Frankrijk zich het recht toe om in zijn territoriale zee interim-maatregelen of preventieve maatregelen te nemen tegen vreemde schepen bij o.m. lozingsovertredingen, waaronder de immobilisatie van het schip³²⁴⁶. De wet gaat echter verder dan de strikte immobilisatie op zee en voorziet ook de mogelijkheid om het schip te verplichten een Franse haven aan te lopen. De toekomst zal moeten uitwijzen of: 1. de wet in die zin zal worden toegepast; en 2. indien een schip gedwongen wordt een Franse haven aan te lopen, de Franse havenautoriteiten hierdoor niet hun rechtsmacht over het schip verliezen, wegens het verbreken van het vrijwillige karakter dat aan de basis ligt voor de uitgebreide havenstaatjurisdictie. In ieder geval zal, indien de opbrenging naar een haven onrechtmatig is, het schip gerechtigd zijn op een schadevergoeding (art. 7, MARPOL 73/78; art. 232 Zeerechtverdrag).

³²⁴⁴ Door de V.S. werd de wet fel gecontesteerd omdat de wet manifest in strijd was met het geldende internationaal recht: cf. brief V.S. in LAY, S.H., CHURCHILL, R. en NORDQUIST, M. (Ed.), *o.c.*, 211.

³²⁴⁵ Loi no 94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mers, JO 16 juillet 1994, 10244; zie ook *Recueil Dalloz Sirey* 375-376 (1994).

³²⁴⁶ Cf. Franse Verklaring, in 25 *LSB* 28 (1994).

Vreemde koopvaardij schepen dwingen een haven van de kuststaat aan te lopen wegens een lozingsovertreding, is een zware maatregel die in de koopvaardijvaart ongebruikelijk is, zelfs in de territoriale zee³²⁴⁷, en duidelijk afwijkt van de huidige Europese statenpraktijk inzake de samenwerking bij havenstaatcontroles en het internationaal gewoonterecht. Het opbrengen, in de zin van een schip dwingen een haven van de kuststaat aan te lopen, komt wel regelmatig voor bij visserij-overtredingen door visserij schepen³²⁴⁸. Zo voorziet de Canadese "Coastal Fisheries Protection Act" van 1985 dat zonder toestemming of vergunning (hetzij in navolging op de wet of een verdrag) het voor vreemde visserijvaartuigen verboden is te vissen in de Canadese visserijwateren (200 mijls-visserijzone, territoriale zee en interne wateren). Visserij schepen in overtreding met de Canadese wet kunnen worden onderzocht, vastgehouden, in beslag genomen en verbeurd verklaard. Deze laatste twee rechtsmiddelen impliceren dat het schip wordt opgebracht naar een Canadese haven³²⁴⁹. Het Verdrag van Niue van 1992 over de samenwerking bij visserijcontroles en het afdwingen van de visserijwetten in het zuidelijke deel van de Stille Oceaan, laat zelfs uitdrukkelijk de mogelijkheid open voor verdragspartijen om overeenkomsten te sluiten waarbij de ene verdragspartij een visserij schip stopt, onderzoekt, vasthoudt, naar een haven opbrengt en in beslag legt, wegens een visserij-overtreding begaan onder de jurisdictie van een andere staat bij de overeenkomst³²⁵⁰. Bij visserij schepen die aan visvangst doen in overtreding met de wetten van de kuststaat ter bescherming van de visbestanden in zijn EEZ, kunnen de kuststaatautoriteiten aan boord gaan en het schip inspecteren op overtredingen, alsook het schip aanhouden in de betekenis van "arrest" (artikel 73, Zeerechtverdrag). In dit geval voorziet het Zeerechtverdrag uitdrukkelijk in de mogelijkheid om het visserij schip op te brengen naar een haven van de kuststaat.

Het opbrengen van schepen naar een haven van de kuststaat is ook mogelijk bij schepen die zich schuldig maken aan door de kuststaat niet-vergunde radio- en televisieuitzendingen, zelfs bij uitzendingen op volle zee in de gevallen ze geen nationaliteitsband hebben met een vlaggenstaat³²⁵¹. Ook piratenschepen kunnen op volle zee in beslag worden genomen, wegens

³²⁴⁷ Contra Hakapaa die ervan uitgaat dat schepen wel kunnen worden opgebracht naar de haven van een kuststaat wegens een zware lozingsovertreding: HAKAPAA, K., o.c. 197 (1981).

³²⁴⁸ Zie bv. het Jeannette Diana geschil tussen de V.S. en de Solomon eilanden uit 1984 bij: NADELSON, R., o.c. 463-464 (1992).

³²⁴⁹ Zie voorschriften 7, 9 en 14, Coastal Fisheries Protection Act, as Amended in 1994, 33 ILM 1383 (1994); de amendementen van 1994 breiden het toepassingsgebied van de wet uit voorbij de 200 mijlszone, tot het NAFO (North Atlantic Fisheries Organization) visserijgebied, hetgeen aanleiding gaf tot het Estai geschil met Spanje in 1995.

³²⁵⁰ Cf. art. VI, South Pacific Forum Fisheries Agency: Niue Treaty on Cooperation in Fisheries Surveillance and Law Enforcement in the South Pacific Region, Honiara, Solomon Islands, July 9, 1992, in 32 ILM 136 (138)(1993).

³²⁵¹ Cf. art. 109, Zeerechtverdrag; zie meer in het bijzonder de Europese Overeenkomst voor de beteugeling van radio-omroepuitzendingen door stations buiten nationaal grondgebied (Piratenovereenkomst), Straatsburg, 22 januari 1965. Het verdrag is in werking getreden op 19 oktober 1967. Belgische goedkeuringswet van 18 juli 1967, B.S., 10 oktober 1967; tekst verdrag en Britse goedkeuringswet in: LAY, S.H., CHURCHILL, R. en NORDQUIST, M., o.c., 1973, 270 en 275; zie voor de Nederlandse en Britse statenpraktijk en het toepasselijke internationaal recht: MEIJERS, H. en SIEKMANN, R.C.R., The 'MAGDA MARIA' and Customary Law at Sea - A Casenote, XIII NYIL 143-156 (1982); WOODLIFFE, J.C., United Kingdom. The Demise of Unauthorised Broadcasting from Ships in International Waters, 1 IJECL 402-406 (1986).

piraterij³²⁵². In voornoemde gevallen is ofwel het staatloze karakter van het schip of de kwalificatie "piraterij" die een opbrenging naar de haven verantwoordt. Het feit dat deze acties op volle zee tegen uitzendschepen en piratenschepen uitdrukkelijk zijn toegestaan en bijgevolg ook in de territoriale zee, betekent niet dat een kuststaat het recht heeft om andere schepen te dwingen zijn haven aan te lopen bij een overtreding op de milieuwetgeving van de kuststaat. Deze twee gevallen zijn uitdrukkelijke uitzonderingen. Er is geen enkel artikel in het Zeerechtverdrag waardoor de kuststaat ondubbelzinnig het recht krijgt om een schip na een lozingsovertreding, te dwingen een haven van de kuststaat aan te lopen, zelfs in het geval het schip weigert informatie te verstrekken of een onderzoek aan boord niet toelaat.

8.2.6. De havenstaatcontroles bij vreemde schepen

8.2.6.1. Rechtsbasis in de IMO-verdragen

De vlaggenstaat draagt de primaire verantwoordelijkheid om door middel van controles te verifiëren of de schepen onder zijn vlag voldoen aan de internationale verdragen met betrekking tot de veiligheid van het schip, het voorkomen van verontreiniging, de bemanningsvoorschriften en de operationele werking op het schip. De verantwoordelijkheid voor de technische onderzoeken van de schepen behoort toe aan de vlaggenstaat of diegenen door de vlaggenstaat aangesteld (bv. classificatiemaatschappij).

Het opsporen van gebreken en verdragsovertredingen is echter ook een verplichting voor havenstaten in navolging op o.m. de artikelen 5 en 6, MARPOL 73/78, Voorschrift 19, Hoofdstuk I, SOLAS 74 en artikel X, STCW 1978³²⁵³. In de praktijk hebben deze controles plaats op het ogenblik dat de schepen zich in de haven van een verdragspartij bevinden. Resolutie A.466(XII) "Procedures for the Control of Ships" bevat de procedure voor de controle van schepen door de havenstaten ten aanzien van de maritieme veiligheid, terwijl de Resoluties A.542(13) en MEPC.26(23) de procedures uitwerken voor de controle van schepen op de naleving van de lozingsverplichtingen onder het Bijlage I en II van het MARPOL-Verdrag³²⁵⁴. Ook artikel 226 (1) Zeerechtverdrag is een bevestiging van het recht van staten, niet noodzakelijkerwijze beperkt tot havenstaten, om voornamelijk lozingsovertredingen te onderzoeken en scheepscertificaten te controleren die zijn aanvaard volgens de internationale normen en standaarden of de daaraan gelijkwaardige documenten. De mogelijkheid tot het houden van controles naar operationele tekortkomingen op vreemde schepen in de havens zijn van een vrij recente datum en via de IMO verdragsrechtelijk vastge-

³²⁵² Cf. artikel 105, Zeerechtverdrag; art. 19 VVZ van 1958 waardoor in volle zee of in iedere andere plaats, die buiten de rechtsbevoegdheid van een staat ligt, een piratenschip, zijn bemanning of lading kan worden opgebracht en onderworpen aan de jurisdictie van iedere staat.

³²⁵³ Zie ook art. 21, Laadlijnverdrag (1966); art. 12 Tonnageverdrag (1969).

³²⁵⁴ Bijvoorbeeld Resolutie A.542(13) voor de controle op de lozingsverplichtingen onder Bijlage I, MARPOL; Resolutie MEPC.26(23) voor de controle op de lozingsverplichtingen onder Bijlage II, MARPOL.

legd onder het initiatief van de Noordzeelanden³²⁵⁵. Dit resulteerde in IMO- Resolutie A.681 (17)³²⁵⁶. Resolutie A.681(17) omvatte de procedures voor de havenstaatcontroles bij de operationele voorwaarden of de bedrijfsvoering waaraan het schip moet voldoen uit veiligheidsoverwegingen en om verontreiniging te voorkomen³²⁵⁷. Resolutie A.681(17) werd reeds vervangen door Resolutie A.742(18) van 4 november 1993 "Procedures for the Control of Operational Requirements Related to the Safety of Ships and Pollution Prevention".

De juridische basis voor het verrichten van operationele controles door havenstaten is een uitloper van de territoriale jurisdictie van de havenstaat en wordt bevestigd door de twee voornoemde IMO- resoluties. Resolutie A.742 (18) vermeldt net zoals Resolutie A. 681(17) in de preambule dat de Algemene Vergadering: "*I. AGREES that when there are clear grounds, as defined in the annex to this resolution, for believing that the officers and crew are not familiar with essential shipboard procedures then port State control should be extended to include operational requirements in respect of the safety of ships and of pollution prevention*". Terwijl "*Nothing in these procedures should be construed as restricting the powers of any Contracting Government or Party to take measures within its jurisdiction in respect of any matter to which SOLAS 74, MARPOL 73/78 and STCW 1978 relate*" (punt 1.7 Resolutie). Deze controlemogelijkheden door havenstaten worden universeel verdragsrechtelijk bevestigd door amendementen op het SOLAS- Verdrag en het MARPOL- Verdrag, die respectievelijk vanaf 1 januari 1996 en vanaf 3 maart 1996 van kracht zijn geworden. Ook regionale regelgeving, waaronder de Europese Havenstaatrichtlijn en de Memoranda van Havenstaatcontroles in Europa, Azië en Latijns-Amerika, bevestigen de controlemogelijkheden van de havenstaat naar operationele tekortkomingen op het schip³²⁵⁸. Het is echter niet de bedoeling van de leden van het Memorandum van Parijs om bij iedere havenstaatcontrole zeer

³²⁵⁵ Op de Derde Ministeriële Noordzeeconferentie, gehouden te Den Haag op 7 en 8 maart 1990, kwamen de Noordzeelanden overeen om: "*gezamenlijk actie te ondernemen binnen de Internationale Maritieme Organisatie om expliciete rechten en plichten van havenstaten vast te stellen en toezicht en controle te houden op de eisen ten aanzien van de bedrijfsvoering aan boord van schepen zoals bepaald in de diverse verdragen inzake veiligheid en voorkoming van verontreiniging*" (24.1., Verklaring 1990) en werd het Memorandum van Havenstaatcontrole (MOU Parijs) aangewezen als het instrument bij voorkeur om "*de controle door de havenstaten te intensiveren door ervoor te zorgen dat schepen regelmatig worden geïnspecteerd om na te gaan of zij voldoen aan de eisen ten aanzien van de bedrijfsvoering aan boord van schepen inzake veiligheid en voorkoming van verontreiniging ...*" (24.2., Verklaring 1990). De Ministers verantwoordelijk voor de maritieme autoriteiten van de lidstaten bij het MOU, kwamen in maart 1991 bijeen op een Ministeriële Conferentie over havenstaatcontrole (Vierde Ministeriële Conferentie over havenstaatcontrole onder het motto "Safe Operation of Ships and Pollution Prevention", gehouden te Parijs op 14 maart 1991). Op deze Conferentie werd de bezorgdheid uitgedrukt over scheepvaartongevallen die het gevolg zijn van tekortkomingen in de bedrijfsvoering op het schip. Er werd besloten om hiertoe binnen de IMO de nodige stappen te ondernemen (MOU, Annual Report 1992, 6).

³²⁵⁶ Resolution A.681(17) adopted on 6 November 1991 "Procedures for the Control of Operational Requirements Related to the Safety of Ships and Pollution Prevention".

³²⁵⁷ Sinds 24 juli 1992 kunnen de leden van het Memorandum inspecties uitvoeren naar de bedrijfsvoering op het schip op basis van het geamendeerde Memorandum: Amendment No.3 van 27 november 1991 op het MOU, van kracht op 24 juli 1992; cf. MOU, Annual Report 1992, 17, 21, 24.

³²⁵⁸ Cf. sectie 3.2.2., Tokio MOU 1993; sectie 3.2.2., Vina Del Mar Agreement 1992; Het MOU van Parijs voegt daar nog het Laadlijnverdrag van 1966, met protocol van 1988 en de ILO Conventie 147 aan toe (sectie 3.2.3. MOU).

gerichte operationele controles uit te voeren³²⁵⁹.

8.2.6.2. Te controleren schepen: verdragsschepen en niet-verdragsschepen

Havenstaatinspecteurs hebben de verplichting om zowel verdragsschepen, als niet-verdragsschepen te controleren. Artikel II (3) SOLAS- Protocol 1978, artikel 5 (4) MARPOL 73/78, artikel X (5) STCW 1978, sect. 1.5 Res.A.466 (XII) en sect. 5.1. Res. A.542 (13) voorzien dat schepen van niet-verdragspartijen geen gunstiger behandeling mogen krijgen dan schepen van verdragspartijen ("no more favourable treatment clause"). Alle verdragspartijen hebben in beginsel de verplichting om dezelfde controleprocedures toe te passen op niet-verdragsschepen en ervoor te zorgen dat deze schepen de nodige gelijkwaardige onderzoeken en inspecties hebben ondergaan, alsook gelijkwaardige veiligheidsstandaarden en milieubeschermingsmaatregelen hanteren zoals de verdragsschepen.

In het SOLAS- en MARPOL- Verdrag hebben de verdragspartijen zelfs de verplichting ("shall") om de verdragen toe te passen op schepen van niet-verdragspartijen, voor zover dit nodig is om te verzekeren dat deze schepen geen gunstiger behandeling krijgen dan de schepen van de verdragspartijen. Het SOLAS- Verdrag verduidelijkt zelfs dat ten aanzien van de verdragspartijen bij SOLAS 1960, de verdragspartijen bij SOLAS 74 kunnen eisen dat schepen die hun havens aanlopen, voldoen aan de voorwaarden gesteld in SOLAS 74, in die gevallen waarbij SOLAS 1960 afwijkt van SOLAS 74 (art. VI (c), SOLAS 1974). Resolutie A.542(13) van 17 november 1983 roept de verdragspartijen op om de inspectieprocedures onder Bijlage I van het MARPOL- Verdrag ook toe te passen op schepen van niet-verdragspartijen bij olielozingsovertredingen³²⁶⁰. Het groot aantal schepen waarvan de vlaggenstaten de MARPOL- en SOLAS- verplichtingen hebben aanvaard, het gebrek aan protesten door de niet-verdragspartijen³²⁶¹ en de praktijk van de leden van het Memorandum of Port State Control in Europa en bij andere havencontroles in de wereld (V.S, Canada, Australië, Japan) duiden op een gewoonterechtelijke verplichting voor alle schepen om te voldoen aan de MARPOL 73/78 en de SOLAS 1974/78 verplichtingen bij het aanlopen van de havens van verdragspartijen³²⁶², voor zover die verplichtingen op deze schepen van toepassing kunnen zijn³²⁶³. We

³²⁵⁹ MOU, *Annual Report 1992*, 9-10: "Port State control on these matters will primarily be aimed at assessing the capability of the crew to effectively operate and maintain essential shipboard equipment and to establish the ability of (multi-national) crews to communicate in emergency situations in an adequate manner. In most cases, such checks would not require a dedicated inspection, but could be made by the port State control surveyor in the course of his routine inspection duties. Although port State control on compliance with operational requirements would not exclude in principle control on cargo operations of a vessel, the port State control surveyor would not aim at any interference in this area, unless cargo operations presented an obvious and immediate danger, or were clearly in violation with any convention regulation"

³²⁶⁰ Punt 5.1., Resolutie A.542(13) van 17 november 1983 "Procedures for the Control of Ships and Discharges Under Annex I of the International Convention for the Prevention of Pollution From Ships, 1973, as Modified by the Protocol of 1978 Relating Thereto": "Article 5 (4) of MARPOL 73/78 provides that: "... Parties should therefore apply the procedures set out in this document to ships of such non-Parties".

³²⁶¹ Cf. VALENZUELA, M., *loc.*, 210.

kunnen bijgevolg aannemen dat de "algemene aanvaarde regels en normen" uit artikel 226 (1)(a) Zeerechtverdrag o.m. slaan op deze uit het MARPOL 73/78 en SOLAS 74 Verdrag³²⁶⁴. Van schepen waarvan de vlaggenstaat geen partij is bij MARPOL 73/78 en SOLAS 74 kan worden geëist dat ze voldoen aan de technische verplichtingen van beide verdragen, zonder dat er van deze schepen een MARPOL- of SOLAS- certificaat kan worden geëist. Artikel 226 (1)(a) Zeerechtverdrag houdt daar rekening mee, aangezien "ieder gelijkwaardig document" volstaat voor niet-verdragspartijen bij het MARPOL- of SOLAS- Verdrag en even goed het bewijs kan leveren dat het schip voldoet aan de MARPOL- en SOLAS- verplichtingen³²⁶⁵. In de praktijk zullen deze schepen met onduidelijke of minder bekende documenten of certificaten vlugger het voorwerp worden van een nadere inspectie. Volgens het Zeerechtverdrag geeft het gebruik van niet-rechtsgeldige certificaten aanleiding tot een fysische inspectie van het schip (art. 226 (1)(a)(iii)). Een nadere inspectie kan ook het gevolg zijn van duidelijke redenen ("clear grounds") indien de algemene toestand en de uitrusting van het schip niet overeenstemmen met de gegevens op het certificaat of de documenten (art. 226 (1)(a)(i), Zeerechtverdrag).

8.2.6.3. De initiatieven voor havenstaatcontroles

Havenstaatcontroles kunnen het gevolg zijn van: 1. het eigen initiatief van een verdragspartij (MARPOL 73/78, SOLAS 74, STCW 78, Memorandum of Understanding on Port State Control (Parijs), Europese Havenstaatrichtlijn); 2. op vraag van of op basis van gegevens over het schip verstrekt door een andere verdragspartij (gebrekenrapport); 3. gegevens verstrekt over het schip door bemanningsleden van het schip, een professioneel orgaan (bv. classificatiemaatschappij, verzekeringsmaatschappij), een vereniging, een vakbond of ieder ander belanghebbend individu. Lozingsovertredingen moeten worden gemeld door het schip zelf (art. 8 en Protocol I, MARPOL 73/78), door de officiële instanties van de kuststaat (art. 8 MARPOL 73/78, bv. kustwacht), door een andere verdragspartij en door derden³²⁶⁶.

³²⁶² Deze stelling werd tenslotte aanvaard in Punt 1.7, Resolutie A.681(17) "Procedures for the Control of Operational Requirements Related to the Safety of Ships and Pollution Prevention": "*Nothing in these procedures should be constructed as restricting the powers of any Contracting Government or Party to take measures within its jurisdiction in respect of any matter to which SOLAS 1974, MARPOL 73/78 and STCW 1978 relate*"; cf. voor MARPOL 73/78 in punt 7 van de Preambule van Resolutie A.542(13) van 17 november 1983 "Procedures for the Control of Ships and Discharges Under Annex I of the International Convention for the Prevention of Pollution From Ships, 1973, as Modified by the Protocol of 1978 Relating Thereto".

³²⁶³ Beide verdragen voorzien namelijk in een groot aantal uitzonderingen, waardoor de verdragsverplichtingen niet op alle schepen van toepassing zijn.

³²⁶⁴ Cf. NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.*, 343 (1991).

³²⁶⁵ Cf. BLANCO-BAZAN, A., Implementation of IMO Conventions by Flag and Port States, in *o.c.*, COUPER, A. en GOLD, E. (Eds.), 463-464 (1993): "*It follows that non-convention certificates issued by classification societies in respect of ships flying the flag of non-parties should be considered as evidence of the compliance with internationale rules or standards, even if such certificates do not enjoy the same presumption of validity as those regulated by the conventions*".

³²⁶⁶ Cf. Res. A.466 (XII), Sect. 3.3; Res. A.542 (13), Sect. 2.2.1; Res. A.681 (17), Sect. 1.5.

8.2.6.4. Voorwerp en procedures van de havenstaatcontroles

Havenstaatcontroles hebben ruwweg vijf grote aandachtspunten, met name: 1/ controleren van de bouw-, uitrustings- en veiligheidscertificaten en documenten; 2/ nagaan of de bouw en de uitrusting voldoet aan de veiligheids- en verdragsbepalingen van o.m. het MARPOL- Verdrag, het SOLAS- Verdrag en Laadlijnverdrag (Res. A.466(XII) en Res. 742(18), App. 1); 3/ controleren of het schip geen lozingsovertreding heeft begaan tegen de MARPOL- lozingsvoorschriften (Res. A.542(13) en Res. MEPC.26(23)); 4/ controleren of het schip voldoende bemand is en de bemanning in het bezit is van de vereiste bekwaamheidsbewijzen (STCW-Verdrag, SOLAS 74 en Res.481 (XII)); en 5/ de operationele werking op het schip controleren met het oog op de veiligheid en de bescherming van het leefmilieu (Res. A.742(18)).

Havenstaatcontroles verlopen gefaseerd. De eerste vorm van inspectie betreft de feitelijke inspectie die beperkt is tot een onderzoek van de certificaten, registers of andere documenten die het schip luidens de IMO- verdragen aan boord moeten hebben of gelijkwaardige documenten in het geval van niet-verdragsschepen (art. 226 (1)(a), Zeerechtverdrag; art. 5 (2) van het MARPOL- Verdrag). Een havenstaatinspecteur ("Port State Control Officer" of PSCO) zal bij het zien van het schip en het aan boord gaan op het schip ter controle van de certificaten en documenten, zich reeds een beeld kunnen vormen over de toestand waarin het schip zich bevindt. Hij kan met andere woorden op basis van zijn professionele ervaring reeds een inschatting maken over de toestand waarin de constructie (romp, trappenzaal, ...) en de uitrusting van het schip (reddingsboten, ...) zich bevindt. In het geval de certificaten en documenten op het schip in orde zijn en de eerste visuele indruk van en op het schip geen zichtbare gebreken aan het licht brengt, krijgt het schip een schoon inspectieverslag of "clean inspection report". Indien het schip echter geen geldige certificaten, documenten of registers aan boord heeft of indien er "**duidelijke redenen**" bestaan ("*clear grounds*") dat de staat van het schip of de uitrusting afwijkt van de gegevens van het certificaat of indien de inhoud van de documenten onvoldoende is om een vermoede overtreding te bevestigen of te verifiëren, kan de controlerende inspecteur het schip onderwerpen aan een nadere inspectie (art. 226 (1)(a) (i-iii), Zeerechtverdrag).

Duidelijke (gegronde) redenen ("*clear grounds*") die aanleiding geven tot een nadere of gedetailleerde inspectie zijn in het algemeen: 1. de afwezigheid van de belangrijkste uitrusting die door de verdragen is vereist; 2. duidelijk ongeldige certificaten; 3. het niet aan boord hebben van de logboeken en door de verdragen verplicht gestelde handboeken en documentatie, ofwel het bewijs dat ze niet zijn bijgehouden of valselijk bijgehouden; 4. het bestaan van ernstige romp- of andere structurele gebreken of afwijkingen die een bedreiging vormen voor de waterdichtheid of het drijfvermogen van het schip; 5. het bestaan van ernstige gebreken aan de navigatie- en veiligheidsuitrusting of de uitrusting om verontreiniging te voorkomen; 6. informatie of het bewijs dat de bemanningsleden niet vertrouwd zijn met de essentiële procedures aan boord van het schip met het oog op de veiligheid van het schip of het voorkomen van verontreiniging; 7. aanwijzingen dat de belangrijkste bemanningsleden niet in staat zijn om met elkaar of met andere bemanningsleden te communiceren; 8. de afwezigheid van een recente aanmonsteringslijst, een vuurbestrijdingsplan of andere door de verdragen vereisten controleplannen³²⁶⁷. Een nadere inspectie kan ook worden uitgevoerd na de

ontvangst van een inspectieverslag waaruit blijkt dat het schip substandaardkenmerken vertoont. Een substandaardschip is precies een schip waarvan de romp, machines, uitrusting of de bemanning, op een substantiële wijze niet overeenstemmen met de verdragsstandaarden³²⁶⁸.

Na het onderzoek zal de havenstaatsinspecteur een afweging moeten maken omtrent de ernst van de gebreken. Op basis van zijn professionele en discretionaire beoordeling, al dan niet in overleg met de vlaggenstaat, het bevoegde classificatiebureau, een door de vlaggenstaat aangestelde surveyor of de vertegenwoordiger van de scheepseigenaar, die kunnen worden geconsulteerd op initiatief van de havenstaatsinspecteur³²⁶⁹, kan de inspecteur drie beslissingen nemen. Ofwel worden de gebreken minder ernstig geacht en vormen ze geen bedreiging voor de veiligheid van en op het schip of voor het mariene milieu, terwijl de certificaten in orde zijn. In dit geval worden de gebreken vermeld op het gebrekenverslag ("Port State Report on Deficiencies") en kan het schip zonder voorwaarden de haven verlaten. Ofwel worden de gebreken wel ernstig geacht, maar bestaat er geen mogelijkheid tot herstelling in de haven van controle. In dit geval kan het schip de haven verlaten op voorwaarde dat het zich naar de dichtstbijzijnde reparatiewerf begeeft voor herstellingswerken. Deze haven zal door de havenstaatsinspecteur hierover worden verwittigd. Indien de gebreken ernstig worden geacht en een dringende herstelling of een wegwerking van het gebrek noodzakelijk is uit veiligheids- of milieubeschermingsoverwegingen, kan het schip in de haven van controle worden opgehouden tot wanneer de gebreken zijn hersteld³²⁷⁰. De havenstaat kan bijgevolg het uitvaren van het schip beletten of het uitvaren onderwerpen aan de verplichting om naar de dichtstbijzijnde reparatiewerf te varen, indien de bouw en de uitrusting van het schip niet overeenstemt met het vereiste veiligheidscertificaat of indien blijkt dat het schip en de uitrusting niet geschikt is om uit te varen zonder een gevaar op te leveren voor het schip en de bemanning/personen aan boord of indien het uitvaren een onredelijk risico op schade voor het mariene milieu betekent³²⁷¹. Bij het vasthouden van het schip in de haven moet de vlaggenstaat onverwijld worden verwittigd³²⁷².

³²⁶⁷ Res. A.4660(XII), Sect. 3.1.1; Res. A.681(17), Sect. 1.5 en 1.6; Res. A.742(18), Sect. 1.6; cf. ook MEPC 37/5/3 (16 June 1995), Annex, 6, § 2.3.

³²⁶⁸ Cf. MEPC 37/5/3, Annex, 5, § 1.6.9 "Substandard ship: a ship whose hull, machinery, equipment, or manning, such as for life-saving, radio, fire-fighting, pollution prevention, or operational safety are substantially below the standards required by the relevant Convention".

³²⁶⁹ Ook de kapitein heeft het recht de vlaggenstaat, de aangestelde surveyor of de classificatiemaatschappij te contacteren.

³²⁷⁰ Cf. MEPC 37/5/3, Annex, 8, §§ 2.6.7 - 2.6.9.

³²⁷¹ Cf. art. 5 (2), MARPOL 73/78; Voorschrift 19, Hoofdstuk I, SOLAS 78; een gelijkaardige bepaling is terug te vinden in art. 21 (2) van Laadlijnverdrag van 1966 (onderzoek geldig laadlijncertificaat of indien de wijze van laden van het schip een gevaar oplevert voor de bemanning en passagiers); cf. art. 219 Zeerechtverdrag betreffende de zeevaardigheid van schepen; art. 226 (1)(c), Zeerechtverdrag.

³²⁷² Art. 5 (3), MARPOL 73/78; art. 226 (1)(c), Zeerechtverdrag: "Onverminderd de van toepassing zijnde internationale regels en normen betreffende de zeevaardigheid van schepen, kan het vrijgeven van een schip, wanneer dit een onredelijk risico van schade aan het mariene milieu zou opleveren, worden geweigerd of afhankelijk worden gesteld van het varen naar de dichtstbijzijnde geschikte reparatiewerf. Wanneer het vrijgeven is geweigerd of daaraan voorwaarden zijn verbonden, dient de vlagstaat van het schip daarvan onverwijld in

8.2.6.5. De bijzondere aandachtspunten bij de controles

8.2.6.5.1. Controle op de maritieme veiligheid, de structuur en de uitrusting van vreemde schepen

Resolutie A.466(XII) "Procedures for the Control of Ships" bevat de door de havenstaatinspecteur te volgen procedure voor de controle van schepen met het oog op het verzekeren van de maritieme veiligheid. Het is uiteraard niet de bedoeling dat de haveninspecteur alle opgesomde rubrieken uit de IMO- richtlijnen controleert, aangezien dit in wezen de taak is van de classificatiemaatschappijen of de "surveyors" die werken in opdracht van de vlaggenstaat. Ook hier speelt de ervaring en de eerste algemene indruk van de havenstaatcontroleur een belangrijke rol. De voornaamste aandachtspunten betreffen de structuur van het schip, zoals de staat van het dek, de trapgangen, pijpleidingen, de plaatsen die bijzonder corrosiegevoelig zijn, de accommodatie van de bemanning, laadruimversterkingen en alle structuren die de zeewaardigheid van het schip in het gedrang kunnen brengen. Schade aan het schip zonder invloed op de zeewaardigheid van het schip vormt geen basis om het schip op te houden, alsook schade die tijdelijk is hersteld met de bedoeling die in de eerstvolgende reparatiehaven definitief te laten herstellen. Verder zal ook aandacht worden besteed aan de machineruimen, de motoren (bv. lekkende pompen, gebroken leidingen, ...) en de elektrische installaties, de reddingsmiddelen, de brandbeveiliging, en de zaken die verband houden met het Laadlijnverdrag, de anti-aanvaringsvoorschriften en de radio-communicatie³²⁷³.

8.2.6.5.2. Controle op lozingsovertredingen en de lozingsvoorwaarden in navolging op MARPOL 73/78

De procedures voor de controles op de lozingsvoorwaarden in navolging op Bijlage I en II, MARPOL 73/78 zijn opgenomen in respectievelijk Resoluties A.542(13) en MEPC 26(33), terwijl de controle op de operationele lozingsaspecten het voorwerp uitmaakt van Resolutie A.742(18). Olielozingen in strijd met het MARPOL- Verdrag moeten door de kapitein worden opgetekend in het oliejournaal (Oil Record Book) en lozingen van schadelijke vloeistoffen moeten worden opgetekend in het ladingjournaal (Cargo Record Book). Deze journalen moeten altijd ter beschikking worden gesteld van de havenstaatinspecteur indien deze erom verzoekt. Kuststaten zullen zich doorgaans beperken tot het verzamelen van bewijsmateriaal op zee over de vermeende lozingsovertreding (identificatie schip, bijzonderheden olievlék, plaats en datum van de lozing, foto - en filmmateriaal indien mogelijk), terwijl voor het nader onderzoek aan boord van het schip de klemtoon bij de havenstaatcontrole ligt, waar verder bewijsmateriaal wordt verzameld over de omstandigheden en oorzaken van de lozingsovertreding. Hierbij worden de certificaten, de journalen, het logboek en eventueel het bewijs van laatste afgifte van olie- of ladingresidu's aan ontvangstinstallaties op het vaste land onderzocht en worden de relevante stukken gekopieerd. Er worden verklaringen afgenomen van de kapitein en andere betrokken bemanningsleden, de werking van de uitrusting van het schip wordt bekeken (bv. olie-water afscheider, bilgepompen, afvalolietanks, lekkage, ...), er wordt een schatting gemaakt van de hoeveelheid restanten van het lozingsproduct dat nog aan boord

kennis te worden gesteld en kan deze het vrijgeven van het schip verzoeken overeenkomstig Deel XVⁿ.

³²⁷³ Cf. Resolutie A. 742 (18), Appendix 1.

is en er worden eventueel monsters genomen. Bij een olielozing zijn vooral kopieën van het oliejournaal van belang (laden, lossen, ballasten, schoonmaken van de tanks) tot 30 dagen voor de lozing en het al dan niet noodzakelijke bewijs dat olierestanten werden afgegeven op het vasteland. Bij lozingen door chemicaliëntankers zijn vooral kopieën van het ladingjournaal ("Cargo Record Book") van belang, met name de laatste cyclus van de laad/los/bal-last/tankschoonmaak-operaties³²⁷⁴. Los van het onderzoek ingevolge een klacht over een lozingsovertreding, kan de havenstaatcontroleur in de loshavens, bij olietankschepen de ruime oliewasmethode (COW) controleren en bij chemicaliëntankers de stripping en de voorwasoperaties controleren³²⁷⁵.

8.2.6.5.3. De controle op de operationele werking van het schip

Geen enkele van de voormelde resoluties liet de havenstaat toe na te gaan in welke mate het menselijke element aan boord van een vreemd schip de maritieme veiligheid en het voorkomen van ongevallen en verontreiniging beïnvloedt, hoewel uit onderzoek blijkt dat het menselijke element één van de belangrijkste factoren daartoe is. Artikel X en Voorschrift 1/4 van het STCW- Verdrag laat slechts toe om de geldigheid van de bekwaamheidsbewijzen van de bemanning te controleren (bv. nagaan of de gecontroleerde persoon wel degelijk diegene is die op het bekwaamheidsbewijs vermeld staat). De leden van het Memorandum van Parijs konden slechts een gedetailleerde inspectie uitvoeren op basis van een rapport of klachten van diegenen betrokken bij de bedrijfsvoering aan boord (kapitein, bemanningslid, ...) en niet op eigen initiatief. Tot controles op eigen initiatief van de leden van het MOU wordt voor het eerst op regionale basis opgeroepen door de Ministers tijdens de Derde Noordzeeverklaring in maart 1990³²⁷⁶, onmiddellijk gevolgd door een resolutie van de Europese Unie met dezelfde strekking³²⁷⁷. De leden van het MOU waren op de vierde Ministeriële Conferentie te Parijs op 14 maart 1991 de mening toegedaan dat ze hiervoor best de legitimatie hadden van de IMO en besloten dan ook om binnen de IMO daartoe de nodige stappen te ondernemen³²⁷⁸. Dit gaf aanleiding tot het goedkeuren van Resolutie A.681(17) "Procedures for the Control of

³²⁷⁴ Zie daarover uitgebreid: MEPC 37/5/3 (16 June 1995) "Amalgamation of Port State Control Resolutions" § 3.4.6 - 3.4.7, Appendix II, Annex 2 en Appendix III, Annex 2.

³²⁷⁵ MEPC 37/5/3 (16 June 1995) "Amalgamation of Port State Control Resolutions" § 3.4.8 - 3.4.9, Appendix II, Annex 3 en Appendix III, Annex 3.

³²⁷⁶ § 24.1. en 2., Verklaring van De Haag (1990).

³²⁷⁷ Resolutie van de Raad van 19 juni 1990 (90/C 206/01).

³²⁷⁸ §§ 11, 12 en 13, Vierde Ministeriële Verklaring van de ministers bij het MOU over havenstaatcontrole: "11. The Ministers stressed that investigations into the cause of serious casualties indicates that they could be attributed to the fact that appropriate operational standards had not been complied with. 12. The Ministers took note of the decisions laid down in the final declaration of the Third International Conference on the Protection of the North Sea to the effect that control by port States to ensure compliance with operational requirements in respect of maritime safety and pollution prevention should be intensified, preferably within the framework of the Memorandum of Understanding on Port State Control. 13. The Ministers supported these decisions and agreed on a intensified control by port States on compliance with those operational requirements explicitly specified in the relevant instruments. Recognizing the compelling need for further action, they decide to take the necessary steps within the IMO to develop further measures for adequate operational standards and to clearly identify to explicit rights and obligations of port States to control such measures".

Operational Requirements Related to the Safety of Ships and Pollution Prevention" in november 1991. Resolutie A.618(17) is de eerste aanzet geweest voor het bevorderen van operationele controles door havenstaten aan boord van vreemde schepen en bevatte richtlijnen om de operationele bekwaamheid van de bemanningsleden na te gaan. Hoewel het niet de bedoeling was richtlijnen uit te werken naar de vlaggenstaten toe (punt 1.2, Bijlage), was er in de resolutie sprake van controles door "surveyors". Surveyors zijn private personen aangesteld door de vlaggenstaat om in diens opdracht de noodzakelijke onderzoeken te verrichten, o.m. vereist voor het verkrijgen van certificaten, was in deze resolutie een ongelukkige benamingskeuze. Verder bevatte de Resolutie te weinig specificaties voor de controleurs. Deze Resolutie werd vervangen door Resolutie A.742(18) van 4 november 1993³²⁷⁹ met dezelfde doelstelling, maar nu aangevuld met gedetailleerde richtlijnen voor de controle naar de operationele paraatheid van de bemanningsleden ten aanzien van de veiligheid van het schip en het voorkomen van verontreiniging. In deze resolutie is er geen sprake meer van "surveyors", maar van controle-officieren die uitsluitend ten dienste zijn van de havenstaat. Resolutie A.742(18) heeft een verdragsrechtelijke basis in Voorschrift 4 van het nieuwe Hoofdstuk XI, SOLAS- Verdrag 74, dat in werking is getreden op 1 januari 1996 en in Bijlagen I, II, III en V van het MARPOL- Verdrag, vanaf 3 maart 1996. In de praktijk worden reeds operationele controles uitgevoerd sedert 1992, in navolging op Resolutie A.618(17).

Resolutie A.742(18) erkent dat de hoofdverantwoordelijkheid voor het toezien op de bedrijfsvoering aan boord van een schip bij de vlaggenstaat berust, maar dat de vlaggenstaat hier meestal geen voortdurende controles kan op uitoefenen indien het schip niet aanlegt in zijn havens of in het geval de bemanningen wisselen tijdens de verplichte inspecties door de vlaggenstaat. In het geval het schip geen geldige certificaten of andere documenten aan boord heeft, of in het geval er "**duidelijke (gegronde) redenen**" ("clear grounds") zijn om aan te nemen dat het schip of de uitrusting of de bemanning niet substantieel voldoet aan de relevante verdragen en andere verplichtingen, kan de havenstaat een meer gedetailleerde inspectie uitvoeren. De resolutie vervolgt: "*It follows that, as port States have a legitimate interest in the safety of passengers and crew on board foreign ships calling at their ports and in the protection of the environment, it is necessary for them to include control of compliance with on-board operational requirements in their control procedures*", terwijl "*Nothing in these procedures should be construed as restricting the powers of any Contracting Government or Party to take measures within its jurisdiction in respect of any matter to which SOLAS 74, MARPOL 73/78 and STCW 1978 relate*"³²⁸⁰. De enige restrictie die aan de havenautoriteiten bij de controles worden opgelegd, is het feit dat de controle het schip niet onnodig lang mag ophouden of vertragen. Indien dit wel het geval is, heeft het schip recht op een vergoeding, terwijl in geval van conflict de bewijslast voor het tegendeel op de havenstaat wordt gelegd³²⁸¹.

Behoudens ongeldige certificaten of documenten zijn "duidelijke redenen" een argument voor een verder inspectie. Duidelijke redenen zijn: 1/ aanduidingen van tekortkomingen in de

³²⁷⁹ Resolutie A.742(18) "Procedures for the Control of Operational Requirements Related to the Safety of Ships and Pollution Prevention"

³²⁸⁰ Punt 1.5 en 1.7, Resolutie A.742 (18).

³²⁸¹ Punt. 1.8, Resolutie A.742(18).

bedrijfsvoering tijdens de havenstaatcontroles in navolging op SOLAS 74, MARPOL 73/78 en STCW 78; 2/ aanduiding dat de laad- en andere activiteiten niet veilig worden uitgevoerd in navolging op de IMO- richtlijnen; 3/ de betrokkenheid van het schip bij voorvallen die zijn te wijten aan het niet voldoen aan de operationele voorwaarden; 4/ aanduidingen, bij het zien van een brandoefening of een oefening om het schip te verlaten, dat de bemanning niet is vertrouwd met essentiële te volgen procedures; 5/ de afwezigheid van een recente bemanningslijst; en 6/ aanduidingen dat de voornaamste bemanningsleden niet in staat zijn met elkaar of met andere personen aan boord te communiceren. Resolutie A.742(18) maakt niet alleen een controle mogelijk naar de bedrijfsvoering aan boord van het schip, maar geeft ook een indicatie wat onder "duidelijke redenen" voor een nadere inspectie moet worden begrepen. Zowel de geamendeerde Memorandum tekst, als Resolutie A.742(18) en de voorgaande resolutie hanteren dezelfde omschrijving van "duidelijke gronden" voor de controle van operationele tekortkomingen³²⁸². De Europese Havenstaatrichtlijn verwijst trouwens naar Resolutie A.742(18) in Bijlage IV (5).

De Resolutie richt zich vooral naar controles op passagiersschepen en schepen die gevaarlijke lading vervoeren. De controleur kan nagaan of bemanningsleden: 1/ hun verplichtingen kennen volgens de aanwervingslijst; 2/ met elkaar in voldoende mate kunnen communiceren om de veiligheid aan boord te verzekeren, vooral bij noodsituaties; 3/ vertrouwd zijn met de werking van de installaties en uitrustingen die worden gebruikt bij brand- en het "verlaten van het schip" procedures; 4/ vertrouwd zijn met het "schade controle plan" bij passagiersschepen en het "brand controle plan", m.a.w. of ze die plannen kennen en in staat zijn om ze bijvoorbeeld te lezen; 5/ de ladingoperaties beheersen en in voldoende mate rekening houden met mogelijke gevaren; 6/ vertrouwd zijn met de werking van essentiële machines bij noodsituaties; 7/ de instructies en handboeken met betrekking tot de veilige werking van het schip en de uitrusting in voldoende mate begrijpen; 8/ vertrouwd zijn met essentiële handelingen in noodsituaties op een schip dat gevaarlijke stoffen in verpakte vorm vervoert. Bij officieren van wacht kan de controleur nagaan of ze de brugfuncties van het schip in voldoende mate beheersen, terwijl diegenen in de machinekamer in staat moeten zijn om de essentiële machine- en uitrustingsfuncties te beheersen. Ten aanzien van het voorkomen van verontreiniging kan de controleur nagaan of alle operationele voorwaarden onder Bijlage I, II en V van MARPOL 73/78 zijn vervuld en of er gebruik is gemaakt van de ontvangstinstallaties op het vasteland. Ten aanzien van olie- en oliehoudende mengsels uit de machinekamers, kan de controleur de aanwezige hoeveelheid olieresiduen controleren, de capaciteit van de lens- en sloptanks en de capaciteit van de olie-afscheider. Hij kan uiteraard ook de olie- en ladingjournals controleren, bij respectievelijk olietankers en chemicaliëntankers. Bij schepen die gevaarlijk stoffen in verpakte vorm vervoeren, kan de controleur nagaan of de vereiste vervoersdocumenten aan boord zijn, de lading voldoende is gestouwd en gescheiden³²⁸³. In een bijvoegsel bij de Resolutie worden voornoemde punten nog meer in detail uitgewerkt, met referenties naar de toepasselijke codes, richtlijnen en verdragsartikelen. Het is niet de bedoeling dat de havenstaatcontroleur al deze punten tijdens één enkele havenstaatcontrole nagaat, tenzij de toestand van het schip dit noodzakelijk maakt. Een controleur kan geen operationele testen of fysische oefeningen eisen zonder de toestemming van de kapitein, indien deze laatste van mening is dat hierdoor de

³²⁸² Punt 1.6 Resolutie A.742(18); sectie 3.2.2, MOU.

³²⁸³ Cf. Richtlijnen voor de controle naar de operationele voorwaarden, in Bijlage bij Resolutie A.742(18).

veiligheid van het schip, de bemanningen, de controle-officier of de lading in gevaar worden gebracht³²⁸⁴.

In geval er tekortkomingen worden vastgesteld, zal de inspecteur op basis van zijn professionele kennis kunnen oordelen of het schip verder mag varen zonder een gevaar op te leveren voor de veiligheid van het schip en mensenlevens of zonder een bedreiging te vormen voor het mariene leefmilieu. Indien dit niet het geval is, kan het schip worden opgehouden.

8.2.7. Het bestraffen van verdragsovertredingen door de havenstaat

8.2.7.1. Het verbod de haven te verlaten of het detentierecht van de havenstaat

Luidens artikel 219 van het Zeerechtverdrag over de zeewaardigheid van schepen, hebben havenstaten de verplichting ("shall") administratieve maatregelen te nemen om een schip te beletten uit te varen in het geval het schip een inbreuk pleegt op de van toepassing zijnde internationale regels en normen en voor zover dit "uitvoerbaar" is³²⁸⁵. Voor zover "uitvoerbaar" is een feitelijke kwalificatie en verwijst voor NORDQUIST naar de directe toepassing van internationale regels en normen, los van nationale verplichtingen volgens de nationale wetgeving, maar met uitsluiting van een strafrechtelijke rechtsvervolging aangezien het gaat over een administratieve maatregel. Het betreft hier een inbreuk op regels en normen die een invloed hebben op de zeewaardigheid van schepen en daarbij dreigt schade te veroorzaken aan het mariene milieu. De zeewaardigheid van het schip moet volgens NORDQUIST in de algemene nautische betekenis worden gekwalificeerd en kan in navolging op artikel 21 (2) Zeerechtverdrag betrekking hebben op het ontwerp, de bouw, de uitrusting, de bemanning, alsook op de onderhoudsstatus van het schip en in het bijzonder de mogelijkheid om aan stormweer te weerstaan³²⁸⁶. Artikel 219 Zeerechtverdrag verwijst bijgevolg naar de fysische conditie van het schip en de operationele bedrijfswerking, maar betekent ook dat in navolging op artikel 5 (2) MARPOL 73/78 het uitvaren kan worden belet van een schip dat niet beschikt over een geldig certificaat of indien de toestand van het schip niet overeenstemt met de inhoud van het certificaat³²⁸⁷. *"These deficiencies are thus explicitly included among the reasons enabling the port State to forbid a ship from sailing, even if a violation consisting merely in the non-possession of a convention certificate has not been accompanied by any damage*

³²⁸⁴ Punt 2, Bijlage, Resolutie A.742(18).

³²⁸⁵ Art. 219, Zeerechtverdrag: *"Onverminderd het bepaalde in afdeling 7 nemen Staten die, op verzoek of eigen beweging, hebben geconstateerd dat een schip in één van hun havens of op één van hun laad- of losplaatsen buitengaats, de van toepassing zijnde internationale regels en normen betreffende de zeewaardigheid van schepen overtreedt en daardoor het mariene milieu schade dreigt toe te brengen, voor zover uitvoerbaar, administratieve maatregelen om het schip te beletten uit te varen. Deze Staten kunnen het schip toestaan slechts verder te varen naar de dichtstbijzijnde geschikte reparatiewerf en, na wegneming van de oorzaken van de overtreding, staan zij het schip toe onmiddellijk weg te varen"*.

³²⁸⁶ NORDQUIST, M. (Ed.), *o.c.*, 277.

³²⁸⁷ In het geval de toestand van het schip en de uitrusting niet overeenstemt met het certificaat, OF indien het schip geen geldig certificaat draagt, moet ("shall") de controlerende partij dusdanige maatregelen nemen om te verzekeren dat het schip niet uitvaart tot het de zee kan kiezen "without presenting a reasonable threat of harm to the marine environment": cf. art. 5 (2), MARPOL 73/78.

caused to the marine environment"³²⁸⁸. Met andere woorden ook een MARPOL- schip zonder geldige certificaten, wordt in het MARPOL- verdrag aanzien als een onzeewaardig schip. In tegenstelling tot NORDQUIST, menen wij dat de verwijzing naar "**voor zover uitvoerbaar**" betekent dat hoewel een havenstaat een schip kan vasthouden in zijn havens, deze vasthouding afhankelijk is van de mogelijkheden in die haven om de verdragsinbreuk te herstellen. De vasthouding van een schip is bijgevolg niet absoluut, maar afhankelijk van de herstellingsmogelijkheden voor het schip in de haven van vasthouding en rekening houdende dat het schip niet onnodig mag worden vertraagd of vastgehouden³²⁸⁹. "Voor zover uitvoerbaar" heeft bijgevolg niets te maken met de directe toepassing van internationale regels en normen, los van de nationale verplichtingen.

Zowel het MARPOL- Verdrag (art. 5 (2)) en het Zeerechtverdrag (art. 226 (c)) voorzien uitdrukkelijk in de mogelijkheid voor de havenstaat om het uitvaren van een koopvaardijship te beletten indien er een "*onredelijk risico bestaat voor schade aan het mariene milieu*", terwijl luidens art. 219, Zeerechtverdrag het verbod tot uitvaren wordt gekoppeld aan de onzeewaardigheid van het schip en "*de dreiging schade toe te brengen aan het mariene milieu*". Het detentierecht is het krachtigste en meest effectieve administratieve afdwingingsmiddel waarover havenstaten beschikken. Hoewel de vasthouding in de haven een administratieve maatregel is, belet dit de havenstaten niet om een schending van deze administratieve maatregel strafrechtelijk te sanctioneren³²⁹⁰.

De havenstaat kan eveneens een schip ophouden dat onvoldoende is bemand volgens de bemanningsvoorschriften van de vlaggenstaat en de internationale voorschriften terzake in SOLAS 1974, STCW 1978 en Resolutie A.481(XII) over "Minimum Manning Standards", indien het bemanningstekort van die aard is dat het schip onveilig wordt voor de voorziene reis of dienst. De te hanteren detentiecriteriën zijn: "*1. length and nature of the intended voyage or service; 2. whether or not the deficiency report poses a danger to ships, persons on board or the environment; 3. whether or not appropriate rest periods for the crew can be observed; 4. size and type of ship and equipment provided; 5. nature of cargo*"³²⁹¹. Indien het aantal of de samenstelling van de bemanning niet conform het bemanningsdocument is, moet aan de vlaggenstaat eerst het advies worden gevraagd of het schip al dan niet met de betrokken bemanning kan verder varen. In het geval het bemanningsaantal niet in overeenstemming wordt gebracht met het bemanningsdocument of de vlaggenstaat bevestigt niet dat het schip onder die bemanningsvoorwaarden mag verder varen, kan de havenstaatstaatsinspecteur, rekening houdend met de detentiecriteriën, het schip in de haven vasthouden tot de bemanning

³²⁸⁸ BLAZAN, A.A., Implementation of IMO Conventions by Flag and Port States, in *o.c.*, COUPER, A. en GOLD, E. (Eds.), 462.

³²⁸⁹ Art. 7 (1), MARPOL 73/78: "*All possible efforts shall be made to avoid a ship being unduly detained or delayed ...*".

³²⁹⁰ Cf. art. 4 (2)(4), MARPOL 73/78; De Belgische uitvoeringswet op het MARPOL- Verdrag komt erop neer dat een vreemd schip zonder geldig certificaat de haven niet mag verlaten (art. 12), tenzij het districtshoofd van de dienst zeevaartinspectie een opheffing van dit verbod verleent (art. 23). Hoewel dit verbod een administratieve daad is, kan de schending van het verbod strafrechtelijk worden bestraft (art. 29): W. 6 april 1995, *B.S.*, 27 juni 1995.

³²⁹¹ *MEPC 37/5/3*, Annex, 3.6.4, 27.

voltallig is.

8.2.7.2. De garanties voor het schip bij onnodige vertragingen of aanhoudingen

Het schip krijgt de garantie dat alle mogelijke inspanningen zullen worden gedaan om het schip niet onnodig op te houden of te vertragen in de haven. Indien dit wel het geval is, heeft het schip recht op een vergoeding voor de geleden schade of het verlies³²⁹². Resolutie A.742(18) legt in sectie 1.8. de bewijslast voor onnodige vertragingen bij operationele controles op de havenstaat. Deze omkering van de bewijslast wordt echter door de havenstaten sterk betwist³²⁹³ en door de landen van de Europese Unie verworpen in de Europese Havenstaatrichtlijn. De richtlijn legt de bewijslast op de eigenaar of exploitant van het schip (art. 9 (7)), hetgeen meer conform is met de wettelijke aansprakelijkheidsregelingen in de lidstaten en ook met de regelingen in de andere resoluties waarbij het schip het bewijs moet leveren van de schade of het verlies wegens onnodige vertragingen. Er kan van een havenstaat moeilijk worden verwacht dat deze de bewijslast levert omtrent de vermeende eisen van schade of verlies voor het schip bij onnodige vertragingen tijdens operationele controles. Diegene die schade of verlies heeft geleden of meent te hebben geleden (in casu de scheepseigenaar of exploitant) is het best geplaatst om het bewijs te leveren van zijn schade of verlies³²⁹⁴.

Het Zeerechtverdrag in artikel 232 op zijn beurt, stelt staten aansprakelijk voor de aan hen toe te schrijven schade of verlies, wanneer maatregelen worden genomen die onwettig zijn of verder reiken dan die welke redelijkerwijze vereist zijn in het licht van de beschikbare informatie. Het artikel voegt eraan toe dat staten de mogelijkheid moeten voorzien om bij hun rechtbanken een eis tot schadevergoeding te kunnen instellen met betrekking tot die schade of het geleden verlies³²⁹⁵. Luidens artikel 292 Zeerechtverdrag moeten schepen en hun bemanning terstond worden vrijgegeven na de storting van een redelijke borgsom of andere financiële zekerheid. In de praktijk wordt de havenstaat aangeraden om vooral bij de ophouding van het schip in de haven, de andere geïnteresseerde partijen te consulteren, zoals de agent van de scheepseigenaar of/en de vlaggenstaatadministratie of diens vertegenwoordiger (aangestelde surveyor, classificatiemaatschappij, ...). Het Flag State Implementation Committee (FSI) Merkt op: "*Without limiting the Port State Control Officer's discretion in any way, the involvement of other parties could result in a safe ship, avoid subsequent arguments relating to the circumstances of the detention, and prove advantageous in the case of litigation involving 'undue delay'*"³²⁹⁶.

³²⁹² Voorschrift 19(f), Hoofdstuk I, SOLAS 74; art. 7, MARPOL 73/78.

³²⁹³ Cf. MEPC 37/5/3 (16 June 1995), § 5.

³²⁹⁴ Zie infra in de Europese Havenstaatrichtlijn voor het stopzetten van bv. onveilige laad- of losoperaties door de Europese havenstaatcontroleur.

³²⁹⁵ Zie over het ontstaan van artikel 232: NORDQUIST, M.H. (Ed.), o.c., 378-380.

³²⁹⁶ FSI 3/17, Annex 1, in MEPC 37/5/3, Annex, 8, § 2.6.8.

8.2.7.3. De strafrechtelijke vervolging bij een lozingsovertreding

De artikelen 218 (1) en 220 (1), Zeerechtverdrag bevestigen de jurisdictie van de havenstaat over vreemde koopvaardijsschepen in zijn haven bij het onderzoeken en strafrechtelijk vervolgen van overtredingen op internationale milieubeschermingsmaatregelen, in hoofdzaak **lozingsovertredingen** in strijd met MARPOL 73/78. Beide voornoemde artikelen richten zich tot staten in het algemeen en zijn niet beperkt tot de verdragspartijen bij het Zeerechtverdrag. In beide artikelen is de havenstaat niet verplicht om een onderzoek in te stellen en tot een rechtsvervolging over te gaan, maar "kan" dit doen ("may")³²⁹⁷.

De strafrechtelijke jurisdictie van de havenstaat in artikel 220 (1), is in tegenstelling tot deze in artikel 218 (1) niet expliciet beperkt tot lozingsovertredingen alleen, hoewel in de Europese statenpraktijk de verdragsschendingen die geen aanleiding geven tot milieuschade (v.b. geen geldige certificaten, uitrustingsgebreken, ...) door de havenstaat administratief worden bestraft door het schip op te houden in de haven totdat de conformiteit met de geschonden verdragsbepalingen is verzekerd en zonder dat er een rechtsvervolging wordt ingesteld door de havenstaat. Het onderscheid in de jurisdictie tussen havenstaten en kuststaten ligt volgens het Zeerechtverdrag in de plaats waar de lozingsovertreding gevolgen heeft enerzijds en de plaats waar het schip zich bevindt bij de controle op de lozingsovertreding. De jurisdictie van de kuststaat is beperkt tot overtredingen in zijn territoriale zee en exclusieve economische zone en de controle op zee is gekoppeld aan bepaalde voorwaarden (art. 220).

Havenstaten kunnen altijd een rechtsvervolging instellen tegen een vreemd schip wegens lozingsovertredingen begaan onder de jurisdictie van de havenstaat of de kuststaat, naar wiens haven het schip zich achteraf "vrijwillig" begeeft. De havenstaat kan ook kiezen om het bewijsmateriaal over te maken aan de vlaggenstaat met het oog op verdere vervolging door deze laatste³²⁹⁸. De bevoegdheid van de havenstaat om een rechtsvervolging in te stellen is in het MARPOL-Verdrag beperkt tot lozingsovertredingen die zich hebben voorgedaan binnen

³²⁹⁷ "Wanneer een schip zich vrijwillig in een haven of op een laad- of losplaats buitengaats van een staat bevindt, kan die staat een onderzoek doen en, wanneer het bewijsmateriaal zulks vereist, een rechtsvervolging instellen met betrekking tot enige lozing uit dat schip buiten de binnenwateren, territoriale zee of exclusieve economische zone van die staat, in overtreding op van toepassing zijnde internationale regels en normen, vastgesteld via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie" (art 218 (1)); "Wanneer een schip zich vrijwillig in een haven of op een laad- of losplaats buitengaats van een staat bevindt, kan die staat, onder voorbehoud van het bepaalde in afdeling 7, een rechtsvervolging instellen met betrekking tot overtredingen van zijn overeenkomstig dit Verdrag of van toepassing zijnde internationale regels en normen aangenomen wetten en voorschriften ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen wanneer de overtreding zich heeft voorgedaan binnen de territoriale zee of exclusieve economische zone van die staat" (art 220 (1)); cf. commentaar NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.* 261 en 271 (1991); zie ook *ibid.*, 261-270 voor de voorbereidende werkzaamheden tijdens UNCLOS over de havenstaatjurisdictie.

³²⁹⁸ Artikel 4 (2), MARPOL 73/78; punt 3.6.4 Resolutie A.542(13)); Rapport van de "Correspondence Group on the Amalgamation of Port State Control", *MEPC 35/5/3* (16 June 1995), Annex, § 3.4.7, 14. Volgens Resolutie A.542(13) en het Rapport zijn de acties die kunnen worden ondernomen door havenstaten, in navolging op een melding van een operationele lozingsovertreding als volgt: "3.6.4. If the investigations provide evidence that a violation of the discharge requirement took place within the jurisdiction of the port State, that port State shall either cause proceedings to be taken in accordance with its law, or furnish to the flag State all information and evidence in its possession about the alleged violation".

de jurisdictie van de eigen kuststaat³²⁹⁹, m.n. de interne wateren, territoriale zee en exclusieve economische zone. In de andere gevallen wordt in de MARPOL- praktijk het bewijsmateriaal van de lozingsovertreding overgemaakt aan de meldende kuststaat indien de lozing plaatsgreep binnen zijn jurisdictie, of aan de vlaggenstaat in alle andere gevallen of bij twijfel over de plaats van lozing.

Luidens het Zeerechtverdrag kan de havenstaat ook lozingsovertredingen op het MARPOL-Verdrag die zijn begaan buiten de jurisdictie van de eigen kuststaat onderzoeken en zelfs vervolgen, indien het schip achteraf "vrijwillig" in zijn haven aanlegt (art. 218 (1)). In tegenstelling tot het gewoonterecht uit het MARPOL- Verdrag, laat artikel 218 (1), Zeerechtverdrag toe dat een havenstaat zijn jurisdictie uitoefent ten aanzien van een schip bij lozingsovertredingen in de volle zee. Dit is een toepassing van het universaliteitsprincipe bij het uitoefenen van extraterritoriale jurisdictie, met de bedoeling de belangen van de internationale gemeenschap in haar geheel te beschermen³³⁰⁰. Artikel 218 (1) is een vernieuwing in het internationaal zeerecht in de vorm van een afgezwakte **universele havenstaatjurisdictie**³³⁰¹. Een werkelijk universele havenstaatjurisdictie zou aan de havenstaat de mogelijkheid bieden om lozingsovertredingen te vervolgen ongeacht de plaats van de lozing (ook onder de jurisdictie van andere kuststaten), op zowel eigen initiatief als op verzoek van andere staten. De universele havenstaatjurisdictie in het Zeerechtverdrag is een afgezwakte variant, in de zin dat een aantal garanties zijn ingebouwd ten aanzien van de kuststaat binnen wiens jurisdictie (interne wateren, territoriale zee of exclusieve economische zone) de lozing plaatsgreep of schade dreigt te veroorzaken (effectendoctrine) (art. 218 (2)) en ten aanzien van de vlaggenstaat (artikel 228 over de schorsingsbevoegdheid van de vlaggenstaat). Beide staten zijn belanghebbende staten, de eerste wegens de plaats van de overtreding (territoriale en zonale jurisdictie), de tweede op grond van de vlag van het schip (quasi-territoriale jurisdictie³³⁰², gebaseerd op het actieve personaliteitsbeginsel³³⁰³).

³²⁹⁹ Resolutie A.542(13): "3.5.2. *If the investigation ... (door de kuststaat omtrent een vermeende lozingsovertreding) discloses that the next port of call of the ship in question lies within its jurisdiction, the coastal State should also take Port State action ...*".

³³⁰⁰ Het universaliteitsbeginsel is gewoonterechtelijk en verdragsrechtelijk erkend bij het bestraffen van piraterij, vliegtuigkapingen, terrorisme en de handel in drugs: artikel 8, ontwerp tekst van het Instituut voor Internationaal Recht over "the extraterritorial jurisdiction of States", *Institut de Droit International*, Vol 65/II *Annuaire de l'Institut de Droit International* 135 (1994); het artikel 8 noemt bij wijze van voorbeelden enkele gevallen op waarbij staten extra-territoriale jurisdictie kunnen claimen op basis van het universaliteitsbeginsel, zonder limitatief te zijn ("such as piracy, ...): cf. commentaar in *Institut de Droit International*, Vol 65/I *Annuaire de l'Institut de Droit International* 184 (1993).

³³⁰¹ TIMAGENIS, G.J., *o.c.*, 511, 548-549, zie voor de totstandkoming van het artikel: HAKAPAA, K., *o.c.*, 173-177; NORDQUIST, M.H., *o.c.*, 260-270; KASOULIDES, G.C., *o.c.*, 117-123.

³³⁰² Zie over de quasi-territoriale jurisdictie van vlaggestaten: HAKAPAA, K., *o.c.*, 155 (1981); SMITH, B.D., *o.c.*, 150-152 (1988).

³³⁰³ Het actieve personaliteitsbeginsel is een vorm van extra-territoriale jurisdictie. Actieve persoonlijke jurisdictie is volgens het Instituut voor Internationaal Recht: 1. "jurisdiction over persons having a significant link or substantial connection with the State asserting authority and who are in the territory of another State: 2. Active personal jurisdiction extends to (a) natural persons who are nationals of the State asserting authority, and (b) branches of companies incorporated and registered in the territory of that State and, through such companies, to

Een havenstaat kan in het Zeerechtverdrag slechts overgaan tot een rechtsvervolging wegens een lozingsovertreding begaan door een schip in de territoriale zee of exclusieve economische zone van een andere kuststaat, op voorwaarde dat deze laatste daartoe de havenstaat verzoekt. Ook andere kuststaten die door de lozingsovertreding schade hebben geleden of risico's lopen schade te lijden in de mariene zones onder hun jurisdictie kunnen de havenstaat verzoeken een rechtsvervolging in te stellen. Tenslotte kan de vlaggenstaat de havenstaat verzoeken een rechtsvervolging in te stellen ongeacht de plaats van de lozingsovertreding (art. 218 (2)). In navolging op deze verzoeken kan de havenstaat de vermeende lozingsovertreding onderzoeken. Het onderzoek is voor de havenstaat geen harde verplichting. Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de havenstaat te oordelen of het onderzoek uitvoerbaar is ("as far as practicable") (art. 218 (3), Zeerechtverdrag). Volgens het MARPOL-Verdrag kan ("may") de havenstaat het schip aan een onderzoek onderwerpen (art. 6 (5), MARPOL). Niettemin hebben de MARPOL-verdragspartijen wel een harde verplichting ("shall") samen te werken bij het opsporen en vervolgen van lozingsovertredingen, gebruik makend van alle passende maatregelen van vaststelling, monitoring en het verzamelen van bewijsmiddelen (art. 6 (1), MARPOL).

Het Zeerechtverdrag verschilt van het MARPOL-Verdrag in die zin dat onder het Zeerechtverdrag de havenstaat op **verzoek** van alle andere belanghebbende staten kan overgaan tot een rechtsvervolging, terwijl de havenstaat op **eigen** initiatief een rechtsvervolging kan instellen bij een lozingsovertreding begaan op volle zee. Het onderzoeksrapport over een lozingsovertreding zal aan de verzoekende partij (kuststaat of vlaggenstaat) worden overgemaakt op diens eenvoudig verzoek. Eens de belanghebbende kuststaat aan de havenstaat kenbaar maakt dat deze tot de vervolging zal overgaan, moet de havenstaat het bewijsmateriaal, het dossier van de zaak, de borgstelling of financiële zekerheid overmaken aan de verzoekende kuststaat. Deze overdracht sluit de verderzetting van de rechtsvervolging door de havenstaat uit (art. 218 (4)). De vlaggenstaat op zijn beurt kan een strafrechtelijke vervolging ingesteld door de havenstaat onder bepaalde voorwaarden schorsen, in het geval de overtreiding zich voordeed buiten de territoriale zee van de staat die de rechtsvervolging heeft ingesteld (art. 228, Zeerechtverdrag).

Artikel 218, in samenhang met artikel 228, is een evenwichtig compromis waardoor de traditionele suprematie van de rechtsmacht van de vlaggenstaat bij lozingsovertredingen in mariene zones buiten de rechtsmacht van kuststaten, wordt doorbroken ten voordele van de havenstaat. Beide artikelen erkennen in eerste instantie de bevoegdheid tot het instellen van een rechtsvervolging toe aan de havenstaat. Bij een lozingsovertreding voorbij de territoriale zee kan de vlaggenstaat de rechtsvervolging schorsen, door zelf binnen de zes maanden na de oorspronkelijke rechtsvervolging van de havenstaat tot een vervolging over te gaan. De oorspronkelijk rechtsvervolging van de havenstaat wordt pas beëindigd nadat de vlaggenstaat de vervolging tot een einde heeft gebracht. Er is geen schorsing van de rechtsvervolging van de havenstaat voorzien in de gevallen de vlaggenstaat herhaaldelijk zijn verplichting tot vervolging van lozingsovertredingen heeft genegeerd. Het is echter nog af te wachten of artikel 218 (1) kan bijdragen tot meer vervolgingen van lozingsovertredingen op het - MARPOL-Verdrag. In ieder geval zal het de vlaggenstaten normaliter aansporen om zelf tot

effectively controlled subsidiaries" (art. 5 (1)(2), ontwerptekst): Institut de Droit International, Vol 65/II Annuaire de l'Institut de Droit International 134-135 (1994).

de daadwerkelijke vervolging van de overtreder over te gaan³³⁰⁴, wat in het verleden veelal niet het geval was. Dit impliceert niet noodzakelijk dat vermeende overtredingen effectief tot meer straffingen en boetes zullen aanleiding geven. Ook een seponering is een beëindiging van een rechtsvervolging, terwijl een werkelijke bestraffing vooral afhankelijk is van het geleverde bewijsmateriaal. Van groot belang is echter dat de vlaggenstaat, bij de schorsing van de rechtsvervolging van de havenstaat, het dossier van de zaak en akte van rechtsvervolging moet overmaken. Op deze wijze blijft de havenstaat op de hoogte van het verloop van de acties die door de vlaggenstaat zijn ondernomen en is er in hoofde van de vlaggenstaat een verplichting tot informatieverstrekking. De havenstaat of kuststaat zal ook op de hoogte moeten worden gebracht over het resultaat van de vervolging door de vlaggenstaat, hetgeen in de huidige statenpraktijk veelal niet het geval is, ondanks het feit dat deze verplichting reeds deel uitmaakte van het MARPOL-Verdrag (art. 4 (3)).

Het belang van artikel 218 (1), Zeerechtverdrag mag niet worden onderschat of overschat. In theorie wordt de havenstaatjurisdictie uitgebreid tot lozingsovertredingen in volle zee, ten koste van de traditionele en automatische vlaggenstaatjurisdictie. In de praktijk moet worden afgewacht of havenstaten van deze jurisdictie ten volle gebruik zullen maken³³⁰⁵. Voor wat de lozingsovertredingen in de Noordzee betreft, zal de universele havenstaatcontrole uit artikel 218 op termijn weinig of geen effecten ressorteren. Eens alle Noordzeelanden een exclusieve economische zone hebben ingesteld en er geen volle zee meer overblijft in de Noordzee, zal het artikel sterk aan belang inboeten ten voordele van artikel 220 over de rechtsmacht van de kuststaat.

Voor het bestraffen van lozingsovertredingen begaan op volle zee, buiten de Noordzee, door een Europese havenstaat, blijft er nog altijd het probleem van de bewijslast en een gebrek aan vervolgingsmotivatie. Het is niet duidelijk in welke mate havenstaten gemotiveerd zijn om schepen te vervolgen wegens lozingsovertredingen die uiteindelijk de belangen van de havenstaat/kuststaat niet schenden. Ook het betrappen van een schip op een lozingsovertreding op volle zee is geen evidentie. Het bewijsmateriaal voor een lozingsovertreding op volle zee zal overwegend moeten komen uit inspecties aan boord van het schip in de haven, m.n. uit het oliejournaal/ladingjournaal, het logboek en de uitrusting van het schip (inhoud oliebrandstoftanks, ballasttanks, ...). Dit bewijsmateriaal is tot nu toe onvoldoende gebleken om met succes een schip te vervolgen.

³³⁰⁴ CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 260 (1992).

³³⁰⁵ Voor grote kuststaten, zoals bv. de V.S, Canada, Australië en Japan houdt het uitoefenen van havenstaatjurisdictie in navolging op art. 218 (1) geen gevaar in dat de schepen zullen uitwijken naar havens die geen gebruik maken van deze vervolgingsmogelijkheid. In Europa is de situatie anders. Schepen op weg met lading naar West-Europa kunnen in veel gevallen kiezen tussen de havens van verschillende landen. Havens die gebruik maken van de universele havenstaatjurisdictie kunnen scheepstrafieken verliezen aan havenstaten die geen gebruik maken van de universele havenstaatcontrole, waardoor er in navolging op goedkope vlaggen, ook goedkope havens kunnen ontstaan ("ports of convenience"): cf. verwijzing bij HAKAPAA, K., *o.c.*, 178, noot 138 (1981).

8.3. De havenstaatpraktijk van de Noordzeelanden en andere Europese landen ter voorkoming van mariene verontreiniging door de scheepvaart

8.3.1. Historiek en situering

Het ongeval met de Amoco Cadiz in 1978, waardoor zowel de Britse als de Franse kust met olie werden besmeurd, vormde voor de Commissie van de Europese Gemeenschap de aanzet om werk te maken van een richtlijn aangaande de uniforme tenuitvoerlegging van de internationale verdragen ter bevordering van de veiligheid van de scheepvaart en de voorkoming van verontreiniging in de Gemeenschap³³⁰⁶. Op initiatief van Frankrijk kwamen de ministers van 13 landen in december 1980 bijeen te Parijs. Op deze conferentie beslisten de ministers om de effectieve controle van vreemde schepen (lees substandaard schepen), in hun havens te verbeteren. Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de maritieme autoriteiten van de betrokken landen werd belast om een overeenkomst op te stellen die rekening hield met zowel de bestaande internationale verdragen, het voorstel van richtlijn van de Commissie en het Memorandum van Den Haag. Het Memorandum van Den Haag van 1978 was een reeds bestaand samenwerkingsverband tussen de maritieme autoriteiten van de Noordzeelanden en voorzag in een algemeen toezicht op zeeschepen, met het doel te verzekeren dat wordt voldaan aan de verplichtingen neergelegd in diverse internationale verdragen³³⁰⁷. Door de parallelle actie van de maritieme autoriteiten van onder meer de EG landen, viel het initiatief van de Europese Gemeenschap stil³³⁰⁸.

Op een tweede Ministeriële Conferentie in Parijs op 26 januari 1982 werd de tekst van het Memorandum of Understanding on Port State Control (Paris MOU) aangenomen door 14 Europese landen, met name: België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Nederland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Groot-Brittannië en Zweden³³⁰⁹. Hierbij zijn de 13 huidige Unie lidstaten met kusthavens betrokken. Het Memorandum werd van kracht op 1 juli 1982. Sedert oktober 1990 is door de overname van Oost-Duitsland door West-Duitsland, het MOU ook van toepassing in de havens van de vroegere DDR. Op 27 november 1991 trad ook Polen toe tot het Memorandum als

³³⁰⁶ "Proposal for a Council Directive concerning the Enforcement, in Respect of Shipping using Community Ports, of International Standards for Shipping Safety and Pollution Prevention", COM(80) 360 final.

³³⁰⁷ Van kracht op 1 juli 1978. Het Memorandum van Den Haag beoogde vooral de tenuitvoerlegging van het Internationaal Arbeidsverdrag nr. 147 betreffende de minimum arbeidsnormen in acht te nemen op koopvaardij-schepen, Genève, 29 oktober 1976; zie VAN DER MENSBRUGHE, Y., *Les navires inférieurs aux normes: Le Memorandum d'entente de Paris du 26 janvier 1982 sur le contrôle des navires par l'état du port*, in La Communauté Européenne et la mer, Paris, Economica, 1990, 463; zie KASOULIDES, G.C., o.c., 142-145 (1993).

³³⁰⁸ Cf. VAN DER MENSBRUGHE, Y., l.c., 467; zie voor een vergelijking tussen het MOU en het voorstel van de EG: LOWE, A.V., *A Move against Substandard Shipping*, 6 MP 326-330 (1982); zie ook KASOULIDES, G.C., o.c., 145-149 (1993).

³³⁰⁹ Tekst in 21 ILM 1 (1982); geamendeerde tekst in X., Ratification of Maritime Conventions, II.3.100, II.3-227 - 240.

vijftiende lid³³¹⁰. Het lidmaatschap van de Russische Federatie is nog hangende, terwijl te uitzonderlijken titel ook Canada als volwaardig lid is aanvaard met ingang van 3 mei 1994. Canada vervult een brugfunctie tussen de Europese havenstaatcontroles en de Aziatische havenstaatcontroles in de regio van de Stille Oceaan. Ook Kroatië bevindt zich sedert november 1992 in de wachtkamer om als volwaardig lid tot het Memorandum toe te treden³³¹¹. Landen die wachten op het volwaardig lidmaatschap wordt de status van "samenwerkende maritieme autoriteit" verleend (bv. Russische Federatie). Door deze status kunnen de maritieme autoriteiten de praktische werking van hun havenstaatcontroles afstemmen op deze van de leden van het Memorandum, waaronder o.m. de kwantitatieve en kwalitatieve inspectiepraktijk en de gestandaardiseerde gegevensuitwisseling. De status van "samenwerkende maritieme autoriteit" kan ook worden verleend aan landen die niet in aanmerking komen voor een volwaardig lidmaatschap wegens hun geografische ligging³³¹², zoals het geval met de Verenigde Staten die als een afzonderlijke havenstaatcontroleregio wordt beschouwd³³¹³ en met Japan.

Het Memorandum is een administratief akkoord tussen maritieme autoriteiten, bestaande uit een tekst ingedeeld in secties en vijf bijlagen, die integraal deel uitmaken van het Memorandum (Sect.1.1.). Bijlage 1 omvat richtlijnen voor de inspecties op vreemde schepen. Bijlage 2 bevat de opsomming van de gegevens die worden overgemaakt aan de volgende havenstaat onder het MOU bij schepen waarvan de vastgestelde gebreken onvoldoende zijn hersteld. Bijlage 3 bevat een gestandaardiseerd inspectieformulier waarop de havenstaatcontroleur zijn bevindingen noteert en waarvan een kopij wordt overgemaakt aan de kapitein en de IMO. Luidens bijlage 4 worden de bevindingen van de havenstaatcontrole kenbaar gemaakt aan de andere leden van het Memorandum via het computerknooppunt in het Franse St.Malo. Bijlage 5 bevat de kwalitatieve criteria waaraan maritieme autoriteiten moeten voldoen om tot het MOU te kunnen toetreden. Het Memorandum behoeft geen ratificatie, is een akkoord in vereenvoudigde vorm en kan soepel worden geamendeerd door een tweederde meerderheid via de "tacit agreement procedure", met de mogelijkheid tot "opting out" neergelegd in Sectie 7.2.³³¹⁴

In 1989 werden de lidstaten van de Europese Gemeenschap door de Commissie aanbevolen om de verdragen opgesomd in het MOU onverwijld te bekrachtigen indien dit nog niet het geval is en de doelmatigheid van de controles te verzekeren door passende financiële

³³¹⁰ Van kracht voor Polen op 1 januari 1992: Amendement No.1., aangenomen tijdens de 19de zitting van het PSCC in november 1991; Polen is het eerste land dat toetrad tot het Memorandum van de oorspronkelijke leden: MOU, Annual Report 1992, 10.

³³¹¹ MOU, Annual Report 1993, 9-10; MOU, Annual Report 1994, 7.

³³¹² Cf. MOU, Annual Report 1992, 10-11; zie punt 4.2.3., Vijfde Ministeriële Verklaring.

³³¹³ MOU, Annual Report 1994, 10.

³³¹⁴ De tekst van het Memorandum en de bijlagen werd van 1983 tot einde 1994 vijftien maal geamendeerd.

middelen en personeel ter beschikking te stellen om het MOU ten volle uit te voeren³³¹⁵. In 1990 nam de Raad van de Europese Gemeenschap een resolutie aan waarin de lidstaten werden opgeroepen hun internationale verplichtingen na te komen³³¹⁶. In deze resolutie wordt de lidstaten gevraagd vooral het MARPOL-Verdrag en het SOLAS-Verdrag op de eigen schepen te respecteren, het minimum aantal inspecties volgens het Memorandum on Port State Control zodanig op te voeren dat er geen onaanvaardbare risico's worden gevormd voor de zeevarenden of voor de integriteit van het mariene ecosysteem³³¹⁷. De scheepsinspecteurs moeten bij de inspectie de beroepsbekwaamheid conform het STCW-Verdrag en de lichamelijke conditie van de bemanning controleren aan de hand van het "Safe Manning Document"³³¹⁸, ingezonderd de bemanning van tankschepen. Ieder SOLAS-schip moet immers luidens voorschrift 13, Hoofdstuk V, dit document of een gelijkwaardig document aan boord hebben, waarin wordt bevestigd dat het schip voldoende en efficiënt is bemand om een veilige vaart te verzekeren.

Volgens de Commissie van de Europese Unie in haar rapport "Gemeenschappelijk beleid voor de veiligheid op zee" wordt het Memorandum echter op een niet-uniforme wijze door de leden uitgevoerd, waardoor een gemeenschappelijke actie zich opdringt. Onder het Memorandum komt men slechts tot de inspectie van 80% van de schepen die de havens van het Memorandum aanlopen, terwijl de procedures om schepen op te houden in de havens tussen de leden sterk van elkaar verschillen. Om deze redenen en ook om een duidelijke juridische basis te verstrekken om inspecties toe te laten naar de leef- en werkomstandigheden aan boord van schepen heeft de Commissie een voorstel van richtlijn uitgewerkt

³³¹⁹ Het voorstel van richtlijn van de Commissie over de havenstaatcontroles (hierna genoemd voorstel), is door de Raad aangenomen op 15 juni 1995 (hierna genoemd Havenstaatrichtlijn)³³²⁰. Richtlijn 95/21/EG beoogt nogmaals een meer uniforme tenuitvoer-

³³¹⁵ Aanbeveling van de Commissie betreffende de verbetering en de doelmatigheid van havenstaatcontroles in de Gemeenschap, COM (89) 266 def., P.B. C. nr. 263/15 (1989). De aanbeveling is gericht aan de lidstaten met het doel de doeltreffendheid van de havenstaatcontroles te verbeteren, door alle in het Memorandum (MOU) vermelde verdragen te ratificeren, de facultatieve MARPOL 73/78 bijlagen te ratificeren, jaarlijks tenminste 25% van de buitenlandse koopvaardij-schepen te inspecteren, de vastgelegde inspectieprocedures te volgen en voldoende financiële middelen en personeel ter beschikking te stellen voor de havenstaatcontroles

³³¹⁶ Zie Resolutie van de Raad van 19 juni 1990 betreffende de voorkoming van ongelukken die zeeverontreiniging veroorzaken (90/C 206/01), P.B. C. 206/1 (1990).

³³¹⁷ Ierland dat als laatste lid bij het MOU pas op 6 januari 1995 het MARPOL-Verdrag ratificeerde, paste wel het MARPOL-Verdrag toe op de schepen onder Ierse vlag, zoals blijkt uit een onderzoek van de Belgische Zeevaartspectie na de lozingsovertreding van het Ierse M/S Union Moon op 21 maart 1995.

³³¹⁸ Resolutie A.481(XII) "Principles of Safe Manning".

³³¹⁹ Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van de havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de Lid-Statens vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (COM(94) 73 def., P.B. C. 107/14 van 15 april 1994), waarover in de Raad van Transportministers reeds in november 1994 een preliminaire overeenstemming was bereikt. De havenstaatrichtlijn werd achteraf redactioneel verbeterd en door de Ministers op 14 maart 1995 in een gemeenschappelijk standpunt aangenomen. Gemeenschappelijk: P.B. C. 93/25 van 13 april 1995.

legging van de Memorandum verplichtingen. Bijlage I van de Havenstaatrichtlijn omvat een prioriteitenlijst van bij voorkeur te inspecteren schepen, terwijl in Bijlage III voorbeelden zijn opgenomen van "gegronde redenen" voor een bijkomende of gedetailleerde inspectie en in Bijlage VI de redenen zijn opgenomen die het vasthouden van het schip in de haven rechtvaardigen. Dit zijn drie categorieën van verduidelijkingen die onder het MOU tot een uiteenlopende statenpraktijk aanleiding gaven en ook het voorwerp zijn geweest van amendementen op het MOU van Parijs. Tijdens de vijfde Ministeriële bijeenkomst over havenstaatcontrole op 14 september 1994 in Kopenhagen werd ook het MOU dermate geamendeerd, zodat de nieuwe MOU tekst nauw aansluit bij de Europese Havenstaatrichtlijn³³²¹.

8.3.2. De organisatiestructuur van het MOU van Parijs

Het Memorandum voorziet in een uitvoerend orgaan: "het Port State Control Committee" (PSCC), een administratief orgaan: het secretariaat en een operationeel orgaan: het computercentrum.

Het PSCC bestaat uit de vertegenwoordigers van de maritieme autoriteiten van de lidstaten bij het MOU en een vertegenwoordiger van de EG. Waarnemers van de IMO en de ILO wonen de vergaderingen bij³³²². Daarnaast kunnen andere maritieme autoriteiten deelnemen aan de vergaderingen van het PSCC in de hoedanigheid van samenwerkende maritieme autoriteit. Dit is het o.m. geval met de Amerikaanse kustwacht sedert 1986³³²³, maar ook met de secretariaten van andere Memoranda voor havenstaatcontroles. Maritieme autoriteiten van niet-leden kunnen ook op de vergaderingen worden uitgenodigd als samenwerkende maritieme autoriteit³³²⁴. In navolging op het standpunt van het PSCC³³²⁵, besloot de Vijfde

³³²⁰ Richtlijn 95/21/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van de havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de Lid-Staten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole), P.B. L 157 van 7 juli 1995.

³³²¹ Zie over de vijfde Ministeriële conferentie over havenstaatcontrole onder het motto "A Common Endeavour Against Sub-standard Shipping": MOU, Annual Report 1994, 15-18.

³³²² Sectie 6.1., MOU.

³³²³ MOU, Annual Report 1988, 4.

³³²⁴ Hoewel in beginsel een maritieme autoriteit van gelijk welk ander land kan toetreden tot het Memorandum (Sectie 8.2., MOU), is het niet de bedoeling om het Europees regionale karakter van het MOU te veranderen.

³³²⁵ Het PSCC is altijd voorstander geweest van de oprichting van diverse regionale organisaties voor havenstaatcontrole in de wereld naar analogie met het MOU, waarmee dan kan worden samengewerkt en ging ervan uit dat het succes van de Europese havenstaatcontrole gebaseerd is op gemeenschappelijke belangen die enkel regionaal kunnen worden waargemaakt: MOU, Annual Report 1989, 12; MOU, Annual Report 1990, 6; Dit komt duidelijk tot uiting in de teksten van het Vina Del Mar Akkoord over havenstaatcontrole in Latijns-Amerika (1992) en het Tokio MOU (1993), die behoudens de amendementen van het Parijs MOU uit 1994, quasi gelijkkluidende teksten zijn.

Ministeriële Conferentie (1994)³³²⁶ dat nieuwe leden moeten voldoen aan geografische³³²⁷ en kwalitatieve criteria³³²⁸.

Het PSCC komt minstens éénmaal per jaar samen (Sectie 6.2., MOU), maar in de praktijk altijd tweemaal. Het Comité is bevoegd voor: 1/ het uitvoeren en stimuleren van de opdrachten toevertrouwd door het Memorandum, waaronder het organiseren van seminars voor inspecteurs, het harmoniseren van de procedures en de praktijken betreffende de inspecties, het vasthouden van schepen en de toepassing van de "no more favourable treatment clause"; 2/ het ontwikkelen en herzien van de richtlijnen over de inspecties onder het Memorandum; 3/ het ontwikkelen en herzien van de procedures voor het uitwisselen van informatie; en 4/ het toezicht op de werking en de effectiviteit van het Memorandum (Sectie 6.3., MOU). Amendementen op het Memorandum worden aangenomen door 2/3 van de aanwezige en stemmende vertegenwoordigers in het PSCC (Sectie 7.2.(b), MOU).

Het Secretariaat is gevestigd te Rijswijk bij Den Haag, binnen het Nederlandse Ministerie voor Verkeer en Waterstaat. Het Secretariaat krijgt richtlijnen van het PSCC en staat in voor de voorbereiding van de vergaderingen, het promoten van het Memorandum in andere regio's, het verspreiden van de jaarlijkse rapporten, het verstrekken van hulp aan het PSCC en het bevorderen van de gegevensuitwisseling (Sectie 6.5., MOU).

Het computercentrum te St.-Malo in Frankrijk houdt alle inspectieverslagen bij van de leden van het MOU en deze van de Canadese kustwacht via het SIRENAC informatiesysteem. Alle leden hebben directe toegang tot het systeem via on-line terminals, waardoor onmiddellijke uitwisseling van gegevens over de resultaten van de havenstaatcontroles bij de leden mogelijk is³³²⁹. Verder wordt er statistisch materiaal verzameld met de bedoeling om de efficiëntie van de havenstaatcontroles te kunnen toetsen. Op basis van de inspecties door de individuele leden worden jaarlijks de gegevens verspreid over het aantal inspecties en de resultaten. De inspectieratio van de individuele leden wordt echter nog niet openbaar gemaakt³³³⁰. Voor deze gegevens moet men zich richten tot de betrokken maritieme autoriteiten. Het SIRENAC systeem werd gebruiksvriendelijker gemaakt, met een nieuwe lay-out en een betere statistische output. Het systeem wordt sedert 1 januari 1993 SIRENAC-E genoemd. SIRENAC-E maakt de IMO- identificatienummers van de erin opgenomen schepen toegankelijk voor alle MOU leden. Testen hebben uitgewezen dat uitwisselingen van gegevens met andere regionale havenstaatcontrolecentra vlot verlopen.

³³²⁶ Punten 4.2.2, 4.2.3 en 4.2.4, Vijfde Ministeriële Verklaring (1994).

³³²⁷ Geografisch betekent de regio van het MOU de Europese kuststaten en de staten in het Noordatlantisch bassin van Noord-Amerika tot Europa: MOU, Annual Report 1994, 18, 27.

³³²⁸ Behoudens het regionale aspect, moeten kandidaat-lidstaten tevens voldoen aan kwalitatieve criteria die zijn opgenomen in een nieuwe Bijlage 5 bij het Memorandum: MOU, Annual Report 1994, 18, 27.

³³²⁹ Zie Bijlage 4, MOU "Information System on Inspection".

³³³⁰ Er mag worden verwacht dat deze gegevens in navolging van de Europese havenstaatrichtlijn wel openbaar zullen worden. Deze discussie wordt ook binnen het PSCC reeds een aantal jaren gevoerd, zonder dat er tot nu toe definitief is beslist om deze gegevens openbaar te maken.

In 1993 werd ook de Europese Commissie on-line aangesloten op SIRENAC-E³³³¹. Aan SIRENAC-E is ook in de Europese Havenstaatrichtlijn een centrale rol toebedeeld bij de uitwisseling van inspectiegegevens tussen de lidstaten³³³².

Ondanks het feit dat het SIRENAC systeem maandelijks de magnetische banden van Lloyd's Maritime Information Services krijgt met de laatste gegevens over de identificatie van de schepen, bleek dat schepen die recentelijk werden uitgevlagd niet onmiddellijk konden worden geïdentificeerd door SIRENAC. Dit is een probleem dat kan worden opgelost indien de vlaggenstaten in navolging op IMO- Resolutie A.600(15) het IMO-identificatienummer op de certificaten van het schip zouden vermelden. Dit nummer is gebaseerd op het Lloyd's registratienummer dat elk individueel schip krijgt³³³³. Het IMO-nummer van het schip neemt bijgevolg een centrale plaats in bij de identificatie van de schepen tijdens en na een inspectie³³³⁴. Het is immers een vast identificatienummer ongeacht de vlag of de eigenaar van het schip. Vanaf 1 januari 1996 is de opname van het IMO- scheepsidentificatienummer in de scheepscertificaten universeel verplicht door het invoeren van een nieuw Hoofdstuk XI in het SOLAS- Verdrag, zoals geamendeerd in 1994.

Het MOU streeft er ook naar om de rapportage van de inspecties door de havenstaten qua inhoud en formaat af te stemmen op de verplichte rapportering van de IMO inzake vastgestelde gebreken aan de schepen. Hierdoor kan de rapportering naar de IMO door de MOU leden sterk verbeteren, zonder veel bijkomende administratieve formaliteiten³³³⁵. Een duplicaat of kopie van het MOU inspectierapport (Bijlage 3, MOU) wordt zonder administratieve wijzigingen naar de IMO gezonden in het kader van de meldingsverplichting luidens het SOLAS- en MARPOL- Verdrag en is in overeenstemming met Resolutie A.466(XII) voor wat het meldingsformaat betreft³³³⁶. Als een gevolg hiervan wordt het Secretariaat van de IMO overspoeld met Europese MOU inspectierapporten, waarbij er voor de IMO problemen ontstaan om de informatie te beheren. In samenspraak met de IMO worden proeven gedaan om deze rapporteringsverplichting op een collectieve en elektronische wijze te laten verlopen. Hierdoor verkrijgt de IMO beheersbare gegevens via de computer en wordt de administratieve last voor de rapporterende administraties verlicht. In de toekomst zal ook SIRENAC-E hier een belangrijke rol spelen³³³⁷.

³³³¹ Zie MOU, Annual Report 1992, 27; MOU, Annual Report 1993, 25-26.

³³³² Cf. art. 14 (2)(3), Havenstaatrichtlijn.

³³³³ Cf. MOU, Annual Report 1989, 18.

³³³⁴ Cf. punt 6 op het inspectieverslag; punt 6 telexformaat voor inspectierapporten; artikel 15 havenstaatrichtlijn voor wat de publicatie betreft van de aangehouden schepen.

³³³⁵ Zie MOU, Annual Report 1990, 16.

³³³⁶ MOU, Annual Report 1992, 25-26.

³³³⁷ Cf. MOU, Annual Report 1994, 29-30.

Voor de leden van het MOU werd eveneens een elektronisch MAILBOX systeem opgestart, waardoor accurate en soepele communicatie tussen de leden mogelijk is. Boodschappen betreffende schepen met bijvoorbeeld ernstige gebreken of betreffende operationele schendingen in de regio kunnen binnen de 10 minuten naar iedere aangesloten terminal worden verstuurd. Bovendien het sturen van "all terminal messages" of boodschappen aan alle leden, bestaat de mogelijkheid om een boodschap te versturen naar maximum 6 leden op hetzelfde ogenblik. Deze communicatiemogelijkheden zijn vooral van praktische aard, wanneer bv. een schip met ernstige gebreken of verdacht van operationele schendingen een bepaalde haven in een zeker gebied zal aandoen³³³⁸.

Het Secretariaat van het MOU geeft een handboek en een nieuwsbrief uit voor inspecteurs en organiseert MOU seminaries voor de betrokken maritieme inspectiediensten. De bedoeling van de seminaries is om de inspectieprocedures op elkaar af te stemmen en ervaringen uit te wisselen. De seminaries zijn ook een middel om een uniforme interpretatie en ten uitvoerlegging van nieuwe of geamendeerde internationale verdragsbepalingen te bestuderen en toe te passen. Op deze seminaries kunnen inspecteurs uit de private sector worden uitgenodigd, alsook de inspectiediensten van de maritieme autoriteiten die geen lid zijn bij het MOU. De inspecteurs zijn gekwalificeerde ambtenaren van de scheepvaartinspectiediensten van de autoriteiten bij het Memorandum. Ook andere gespecialiseerde personen die officieel zijn aangesteld door deze maritieme autoriteiten en onder hun verantwoordelijkheid werken, konden inspecties uitvoeren³³³⁹. Op de Vijfde Ministeriële Conferentie (1994) werd beslist dat MOU inspecteurs moeten worden tewerkgesteld door een overheid en geen commerciële belangen mogen hebben in de havens van inspectie of de geïnspecteerde schepen. De inspecteurs moeten voldoende ervaring hebben met de tenuitvoerlegging van IMO en ILO verdragen. Andere gekwalificeerde inspecteurs kunnen enkel assistentie verlenen indien de overheidsinspecteur onvoldoende is gekwalificeerd³³⁴⁰. Het MOU sluit aan bij de Havenstaatrictlijn, waarin de inspecteurs ofwel in overheidsdienst moeten zijn of over de volmachten moeten beschikken om inspecties uit te voeren in opdracht van de havenstaatautoriteiten. Inspecteurs mogen geen commerciële belangen hebben in de haven van inspectie of in de geïnspecteerde schepen (zoals bv. inspecteurs van classificatiemaatschappijen of surveybureaus)³³⁴¹. De inspecteurs moeten aan de bevoegde overheid verantwoording afleggen, krijgen een speciale identiteitskaart en moeten over minimale kwalificaties beschikken³³⁴². Inspecteurs die zelf niet over de noodzakelijke

³³³⁸ MOU, Annual Report 1988, 16.

³³³⁹ Zie ook KASOULIDES, G., Paris Memorandum of Understanding: Six Years of Regional Enforcement, 20 MPB 255-261 (1989).

³³⁴⁰ Punt 3.6., Vijfde Ministeriële Verklaring MOU; zie ook MOU, Annual Report 1994, 18.

³³⁴¹ Cf. art. 12 (3) Havenstaatrictlijn: "... De inspecteurs mogen evenmin werknemer zijn van of opdrachten uitvoeren voor niet-gouvernementele organisaties die wettelijke certificaten en klassecertificaten afgeven of de noodzakelijke onderzoeken uitvoeren voor het afgeven van die certificaten aan schepen ...".

³³⁴² De havenstaatinspecteur moet in het bezit zijn van een universitair of een gelijkwaardig ingenieursdiploma scheepsbouwkunde of werktuigbouwkunde ofwel een bekwaamheidsbewijs van kapitein of hoofdwerktuigkundige bezitten, in overeenstemming met het STCW- Verdrag. De ingenieur moet vijf jaar nuttige ervaring hebben. Een

beroepsdeskundigheid beschikken, mogen zich wel laten bijstaan door andere deskundigen (bv. classificatiebedrijven), die echter niet zelfstandig als havenstaatinspecteur kunnen optreden. De havenstaatinspecteur blijft de verantwoordelijke voor de inspecties³³⁴³.

8.3.3. De havenstaatcontrole onder het MOU van Parijs en de Europese Havenstaatrichtlijn

De Europese Havenstaatrichtlijn moet worden tenuitvoergelegd vóór 30 juni 1996 en is hoofdzakelijk geïnspireerd op de reeds meer dan 10 jaar durende werkingservaring van de MOU leden. De verschillen tussen beide instrumenten zijn gering, waarbij de tenuitvoerlegging van de Havenstaatrichtlijn, behoudens de verplichte 25% inspecties voor bepaalde landen, geen noemenswaardige problemen zal opleveren.

8.3.3.1. Doelstelling van de havenstaatcontroles: de naleving van internationale verdragen door schepen controleren en afdwingen

Het Memorandum en de Havenstaatrichtlijn beogen de inspanningen van de maritieme autoriteiten betrokken bij de controle van de schepen in de havens te coördineren via een geharmoniseerd systeem van havenstaatcontrole en te verzekeren dat schepen voldoen aan de internationale verdragen met betrekking tot de veiligheid op zee, de voorkoming van mariene verontreiniging, de werk- en leefvoorwaarden en de bedrijfsvoering aan boord van schepen. Inspecteurs van de havenstaten³³⁴⁴, partij bij het Memorandum, voeren bij de vreemde koopvaardij schepen in hun havens inspecties uit met het oog op mogelijke inbreuken op de internationaal van kracht zijnde verdragen en alle navolgende amendementen, zoals die zijn opgesomd in het Memorandum. Het betreft: 1/ het Internationaal Laadlijnverdrag (1966/88); 2/ het SOLAS-Verdrag (1974/78/88); 3/ het MARPOL-Verdrag (1973/78); 4/ het STCW-Verdrag van 1978; 5/ het Internationaal Verdrag ter voorkoming van aanvaringen op zee van 1972 (COLREG); 6/ het ILO Verdrag nr. 147 van 1976 betreffende de minimum-standaarden voor bemanningen aan boord van koopvaardij schepen³³⁴⁵. De Havenstaatrichtlijn voegt daar nog het Internationaal Verdrag betreffende de scheepsmeting van 1969 aan toe (Tonnageverdrag) (art. 2(1)). De brutoregister tonnen-

kapitein of hoofdwerktuigkundige moet vijf jaar op zee werkzaam zijn geweest als dekofficier of machinekamerofficier. Deze inspecteurs moeten een jaar dienst hebben als inspecteur, belast met de controle en certificering in het kader van de IMO verdragen. Inspecteurs met andere, gelijkwaardige opleidingen moeten tenminste twee jaar ervaring hebben als inspecteur. Inspecteurs moeten schriftelijk en mondeling met de zeevarenden kunnen communiceren en de internationale verdragen en passende havenstaatcontroles beheersen. Inspecteurs zonder voornoemde kwalificaties, maar die reeds havenstaatcontroles uitvoerden in dienst van de overheid op het moment van aanneming van de richtlijn, kunnen de inspecties blijven uitvoeren: art. 12 en Bijlage VII, Havenstaatrichtlijn.

³³⁴³ Artikel 12 (2), Havenstaatrichtlijn waarin enkel sprake is over het bijstaan van de inspecteur.

³³⁴⁴ In België worden de technische inspecties en de certificaatcontroles verricht door de Diensten van de Zeevaartinspectie op basis van de Wet van 5 juni 1972 op de Veiligheid der schepen, B.S., 17 oktober 1972 en het K.B. van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement, B.S., 22 november 1973.

³³⁴⁵ Zie Sectie 2.1., MOU; Sectie 2., Bijlage I, MOU, zoals geamendeerd op 27 november 1991 (Amendment No.5) en van kracht op 8 mei 1992;

maat (BRT) wordt door het Tonnageverdrag vervangen door de bruto tonnage (BT), vanaf 18 juli 1982 voor nieuwe schepen en vanaf 18 juli 1994 voor alle bestaande schepen met een lengte van 24 meter en meer. Anderzijds is de nieuwe tonnagemeting niet van toepassing op kleine schepen (minder dan 24 meter) waarvan het volume nog altijd wordt uitgedrukt in registerton, terwijl voor bestaande schepen de oude registratietonnage nog kan worden gebruikt indien andere bestaande verdragen deze tonnage standaard nog hantieren³³⁴⁶. Zowel het SOLAS- Verdrag als het MARPOL- Verdrag hanteren overwegend de bruto tonnagemaat (BT). De nieuwe tonnagemeting is trouwens van toepassing op 96,73 % van de wereldkoopvaardijvloot, en het Tonnageverdrag is door alle leden van de Europese Unie geratificeerd³³⁴⁷.

Iedere havenstaat voert onder het MOU controles uit op de naleving van de voornoemde verdragen en de amendementen, waarbij hijzelf verdragspartij is (Sectie 2.3., MOU), en onder de Havenstaatrichtlijn op de schepen die de haven of een offshore installatie van een lidstaat aanlopen (art. 3 (1)). Tijdens de totstandkoming van het MOU was het de impliciete bedoeling dat de lidstaten deze verdragen zouden ratificeren om verschillende inspectieprocedures en de daaruit voortvloeiende handelsdistorsies te vermijden³³⁴⁸. Alle Noordzeelanden hebben de voornoemde IMO- basisverdragen geratificeerd, maar nog niet de SOLAS- en Laadlijn Protocollen van 1988, die beide internationaal nog niet van kracht zijn.

Het Memorandum beoogt echter niet de verantwoordelijkheden van de vlaggenstaat onder de toepasselijke internationale verdragen te vervangen of te dupliceren³³⁴⁹, zoals bijvoorbeeld de verplichte onderzoeken die moeten bevestigen dat het schip voldoet aan de voorwaarden noodzakelijk voor het verkrijgen van een certificaat. De vlaggenstaat blijft de hoofdverantwoordelijke voor een degelijke tenuitvoerlegging van zijn verdragsverplichtingen³³⁵⁰. Het Memorandum en de Havenstaatrichtlijn laten de bestaande rechten en verplichtingen onder gelijk welk internationaal verdrag onverlet³³⁵¹. De havenstaatinspecties worden gezien als een supplementaire activiteit met de bedoeling na te gaan, door middel van

³³⁴⁶ Artikelen 3 (2) en 4(1)(b), Tonnageverdrag 1969.

³³⁴⁷ Zie *IMO News* 11, 12-14 (1994/4).

³³⁴⁸ *LOWE, A.V., l.c.*, 327.

³³⁴⁹ *MOU, Annual Report 1990*, 5; *MOU, Annual Report 1991*, 5; *MOU, Annual Report 1992*, 4; *MOU, Annual Report 1993*, 5: "Port State control is ... a secondary tier of enforcement. Any other position of port State control in the enforcement spectrum would create a strong disincentive for negligent flag States to improve safety performance and would in fact, contribute to a situation where port States would implicitly subsidize non-compliance by flag States".

³³⁵⁰ IMO- Resolutie A.682(17) "Regional Co-operation in the Control of Ships and Discharges": "REITERATING that adequate implementation and effective enforcement of maritime safety and marine pollution prevention standards laid down in relevant conventions, is considered primarily as the responsibility of the flag state".

³³⁵¹ Zie Sectie 3.9 en Sectie 8.1., MOU; zie de verwijzingen in de Bijlage naar de toepasselijke IMO en ILO procedures bij de havenstaat controle; zie ook art. 3, laatste alinea, Havenstaatrichtlijn.

steekproeven in de plaats van volledige onderzoeken, of het schip voldoet aan de vereiste internationale standaarden³³⁵². Een havenstaatinspectierapport mag niet worden gezien als een bewijs van zeewaardigheid van het schip omdat havenstaatcontroles wegens tijdsdruk veelal geen ernstig onderzoek van de scheepsstructuren kunnen uitvoeren, maar zich vooral toespitsen op de uitrusting van het schip³³⁵³. Het gebeurt eveneens dat schepen na een havenstaatinspectie betrokken zijn bij een scheepvaartongeval, waarvan de oorzaak te wijten is aan een mankement dat het voorwerp is geweest van de havenstaatinspectie. In 1992 werd in een rechtszaak de aansprakelijkheid van de havenstaat hiervoor ingeroepen, wegens nalatigheid ("negligence"). Bijlage 3 van het Memorandum is daarop geamendeerd, waarbij op het inspectierapport uitdrukkelijk is vermeld "*This inspection report has been issued solely for the purpose of informing the master and other port States that an inspection by the Port State, mentioned in the heading, has taken place. This inspection report cannot be construed as a seaworthiness certificate in excess of the certificates the ship is required to carry*". Dit is geen juridische afstandsverklaring ("waiver clause"), maar een verduidelijkingsclausule³³⁵⁴.

8.3.3.2. Het toepassingsgebied

De werkingssfeer van de Havenstaatrichtlijn volgt het Memorandum volledig bij de mogelijke uitbreiding van de inspecties tot schepen van minder dan 500 BT en de clausule van de niet-minder gunstige behandeling voor niet-verdragsschepen, maar breidt het geografisch toepassingsgebied van de inspecties uit en definieert de te inspecteren schepen anders.

8.3.3.2.1. Vreemde koopvaardijsschepen

Het Memorandum hanteert de kwalificatie "*vreemde koopvaardijsschepen*" (sectie 1.2.), waardoor de eigen schepen van een MOU lid niet onder diens havenstaatcontrole vallen luidens de MOU verplichtingen. Bij de Havenstaatrichtlijn daarentegen zijn niet enkel de vreemde schepen, maar ook de eigen schepen het voorwerp van een havenstaatcontrole in navolging op de richtlijn. De richtlijn is immers van toepassing op "*ieder schip en zijn bemanning*" (art. 3 (1)). Bij het MOU ligt de klemtoon op de koopvaardij bij de te inspecteren schepen. In de Havenstaatrichtlijn worden vissersvaartuigen, oorlogsschepen,

³³⁵² MOU, Annual Report 1991, 28.

³³⁵³ In december 1993 zonk de onder Maltese vlag varende chemicaliëntanker Grape One met drie duizend ton xyleen aan boord in het Kanaal, in de Franse territoriale zee. Net daarvoor had een inspectie plaatsgegrepen door een Britse havenstaatinspecteur. Het schip werd naar een reparatiehaven verwezen en opnieuw geïnspecteerd door een Britse havenstaatinspecteur en een surveyor van de classificatiemaatschappij Lloyd's Register. Het schip werd ondanks nog enkele tekortkomingen, die geen invloed hadden op de zeewaardigheid van het schip, goed bevonden voor de vaart. De havenstaatinspecteur had vrij veel gebreken vastgesteld, maar was niet overgegaan tot een inspectie van de scheepsstructuren aangezien het schip nog maar zijn jaarlijkse inspectie door Lloyd's Register achter de rug had en was voorzien van de nodige certificaten. Het schip zonk echter enkele dagen later, waardoor vragen rijzen over de manier waarop veiligheidscertificaten worden verstrekt door classificatiemaatschappijen: Fairplay, 16 december 1993, 3-4.

³³⁵⁴ Cf. MOU, Annual Report 1992, 22.

marienehulpschepen, houten schepen van primitieve bouw, voor niet-commerciële doeleinden gebruikte overheidschepen en niet voor handel gebruikte pleziervaartuigen expliciet uitgesloten van de havenstaatcontroles (art. 3 (4)). De richtlijn is bijgevolg wel van toepassing op pleziervaartuigen die worden gebruikt voor handel, maar biedt geen uitsluitel over voor de koopvaardij gebruikte vissersschepen. Een specifiek probleem vormen immers de oude vissersboten en de varende visverwerkingsfabrieken van de vroegere Oostbloklanden, die nu worden ingezet om lading (zowel stukgoedlading als diepvrieslading) te vervoeren in de Europese wateren. Deze zgn. "Klondikers" zijn geclassificeerd als vissersboten waarop het SOLAS, het Laadlijn en het STCW-Verdrag niet van toepassing is, evenals de Havenstaatrichtlijn. Deze schepen zijn ook niet uitgerust als koopvaardij schepen, maar worden niettemin ingeschakeld in de koopvaardij. De leden van het MOU zijn echter overeengekomen om deze schepen als koopvaardij schepen te beschouwen, waarop de passende verdragen moeten worden nageleefd, zowel op het vlak van de uitrusting, de bemanningsvoorwaarden en de certificatieisen. Deze schepen vallen eveneens onder de havenstaatsinspecties van het MOU aangezien hun hoofdactiviteit of enige activiteit de koopvaardij is en als koopvaardij schepen worden beschouwd. Ze worden in de statistieken over de onderzoeksresultaten opgenomen in de categorie andere schepen³³⁵⁵.

De Havenstaatrichtlijn heeft de mogelijkheid onbenut gelaten om ook vissersvaartuigen bij de havenstaatcontroles te betrekken. Vissersvaartuigen zijn nochtans onderworpen aan de MARPOL- verplichtingen en het Internationaal Verdrag voor de veiligheid van vissersvaartuigen (Torremolinos, 1977). Ook vissersvaartuigen moeten veiligheidscertificaten aan boord hebben, moeten aan technische uitrustingsverplichtingen voldoen en moeten de MARPOL- lozingsnormen voor olie en scheepsafval respecteren.

8.3.3.2.2. In de havens en aan offshore installaties

Daar waar het Memorandum enkel van toepassing is in de havens, is de Havenstaatrichtlijn benevens in de havens ook van toepassing op een schip dat een off shore installatie aandoet, of ter anker ligt voor een haven of off shore installatie (art. 3 (1)). Een offshore installatie is luidens de richtlijn een vast of drijvend platform dat zich op of boven het continentaal plat van een lidstaat situeert (art. 2 (4)). Hierdoor maakt de Havenstaatrichtlijn inspecties mogelijk van schepen die aanleggen bij de offshore installaties van Denemarken, Groot-Brittannië, Nederland en in mindere mate Duitsland, in de Noordzee. Met de verwijzing naar een haven worden alle havens bedoeld (zeehavens en binnenhavens, zoals in België ook de havens van Brussel en Luik) waar zeeschepen aanlopen en waarop de te controleren verdragsbepalingen van toepassing zijn³³⁵⁶. In het voorstel van de Havenstaatrichtlijn was het toepassingsgebied van de havenstaatcontroles uitgebreid tot "*ieder schip dat in de onder de jurisdictie van een lidstaat vallende wateren vaart*"³³⁵⁷, hetgeen impliceerde dat zowel de

³³⁵⁵ Cf. MOU, Annual Report 1994, 35.

³³⁵⁶ Cf. Motivering van de Raad, PB. C, 93/45 van 13 april 1995.

³³⁵⁷ Art. 3 (1), voorstel havenstaatrichtlijn.

binnenwateren, de territoriale zee en de exclusieve economische zone van een lidstaat voor havenstaatcontroles in aanmerking kwam³³⁵⁸. Deze expliciete geografische bevoegdheidsuitbreiding werd door de Raad niet weerhouden, omdat "*het optreden in de territoriale zee en in de volle zee door het internationaal recht aan strikte beperkingen is onderworpen*"³³⁵⁹. In de praktijk zouden de havenstaatcontroles op schepen in de territoriale zee of exclusieve economische zone niet plaatsvinden door havenstaatinspecteurs. De Havenstaatrictlijn laat dergelijke controles over aan de statenpraktijk van de lidstaten en de evolutie in het internationaal zeerecht, verwijzend naar de rechten waarover de lidstaten beschikken om op te treden in navolging op de relevante verdragen (art. 3, 1 Havenstaatrictlijn). Inspecties aan boord van schepen in de territoriale zee of in de exclusieve economische zone worden beheerst door art. 220, Zeerechtverdrag 1982 en zijn beperkt tot gevallen van lozingsovertredingen met specifieke gevolgen. Niettemin hebben loodsen wel de plicht om de bevoegde instantie van de kuststaat of de havenstaat onmiddellijk te melden indien schepen op weg naar een haven in een lidstaat tekortkomingen vertonen die afbreuk doen aan de veilige navigatie van het schip of gevaar opleveren voor schade aan het mariene milieu. Loodsen hebben geen positionele bevoegdheid en hun taak is beperkt tot het louter melden van tekortkomingen op het schip. Een gelijkaardige verplichting geldt voor de havenautoriteiten bij de schepen in hun havens, die bij de vaststelling van deze gebreken de bevoegde instantie van de havenstaat daaromtrent moeten inlichten (art. 13, Havenstaatrictlijn). Als enige expliciete havenstaatcontrole op zee, vermeldt de Havenstaatrictlijn de mogelijkheid om een havenstaatinspectie op passagiersschepen verder te zetten tijdens de vaart van het schip, mits de kapitein of de eigenaar daartoe de toestemming verleent en de inspectie de activiteiten op het schip niet hindert³³⁶⁰. Hierbij is het onbelangrijk of het passagiersschip een dienstregeling verricht beperkt tot de lidstaten van de Europese Unie of tussen één lidstaat en een derde land. Vanaf het ogenblik dat het schip diensten verricht waarbij één lidstaat is betrokken, kunnen deze passagiersschepen onder de uitgebreide inspectie vallen³³⁶¹.

8.3.3.2.3. Verdragsschepen en niet-verdragsschepen

De havenstaten moeten bij de inspectie van de schepen ervoor zorgen dat er geen voorkeursbehandeling wordt gegeven aan vlaggenstaten die geen verdragspartij zijn bij de

³³⁵⁸ Vooral voor controles op de binnenwateren bood de uitbreiding in het voorstel wel belangrijke en realistische perspectieven. Zo kon b.v. Nederland van het voorstel van richtlijn gebruik maken om schepen te controleren op doorvaart in de Westerschelde naar een Belgische haven. Voor de rede van Vlissingen is er een loodswissel, waarbij de Noordzeeloods van boord en een Scheldeloods aan boord van de loodsplichtige schepen komt. Zonder een schip specifiek op te houden, kon een havenstaatinspecteur samen met de loods aan boord gaan en een aantal inspecties tijdens de vaart aan boord van het schip controleren, waaronder b.v. de operationele controle en de controle op lozingen van afval.

³³⁵⁹ Cf. Motivering Raad, PB. C. 93/45 van 13 april 1995.

³³⁶⁰ Cf. Punt B, 5, Bijlage V, Havenstaatrictlijn.

³³⁶¹ Artikel 7 (4), Havenstaatrictlijn; cf. Motivering Raad, PB. C. 93/43 van 13 april 1995.

opgesomde verdragen en de anderen ("no more favourable treatment clause")³³⁶². Niet-verdragsschepen kunnen dikwijls geen certificaten tonen die volgens die verdragen vereist zijn, en zullen automatisch worden onderworpen aan een gedetailleerde inspectie waarbij de inspecteurs dezelfde richtlijnen gebruiken als voor de schepen die wel de vlag voeren van een verdragspartij. Die schepen moeten ook voldoen aan dezelfde veiligheidsvereisten die van toepassing zijn op de verdragspartijen, meer in het bijzonder wat betreft de toestand van het schip en de uitrusting, het aantal bemanningsleden en hun kwalificaties. Indien dit niet het geval is zal het schip het voorwerp zijn van maatregelen (bv. vasthouden in de haven) die noodzakelijk zijn om een met verdragsschepen vergelijkbaar veiligheidsniveau te verzekeren³³⁶³. De vasthouding van niet-verdragsschepen kan echter niet het loutere gevolg zijn van het ontbreken van de vereiste geldige certificaten, zoals bij verdragsschepen, maar wel wegens veiligheids-, technische- en bemanningsvoorwaarden waaraan deze schepen moeten voldoen, zoals het geval met de verdragsschepen³³⁶⁴.

8.3.3.2.4. Schepen van minder dan 500 brutoton

De naleving van deze verdragsverplichtingen zijn niet enkel van toepassing op verdragsschepen en niet-verdragsschepen ("no more favourable treatment clause"), maar worden door het Memorandum en de Havenstaatrichtlijn ook uitgebreid naar schepen van minder dan 500 bruto tonnage (BT), voor zover de verdragsverplichtingen erop van toepassing kunnen zijn. Zijn de verdragsverplichtingen niet van toepassing, dan kunnen toch noodzakelijk geachte maatregelen worden getroffen om te verzekeren dat die schepen geen duidelijk gevaar opleveren voor de veiligheid, de gezondheid of het leefmilieu³³⁶⁵. Bij het maken van deze beoordeling wordt rekening gehouden met de duur en de aard van de zeereis, de maten van het schip en het scheepstype, de uitrusting en de aard van de lading. De inspecteur zal zich in eerste instantie laten leiden door de certificaten en andere documenten aan boord van het schip van minder dan 500 BT. Hij zal op basis van de documenten en de algemene indruk van de toestand van het schip, een professionele beoordeling ("professional judgment") maken of het schip aan een meer gedetailleerde inspectie moet worden onderworpen. Bij een gedetailleerde inspectie zal de inspecteur, voor zover hij dit noodzakelijk acht, aandacht besteden aan drie punten: 1. de laadlijnmerken en wat daarmee verband houdt; 2. de veiligheidskenmerken (reddingsmateriaal, brandbeveiliging, algemene conditie van de structuur van het schip), de hoofdmachines, de elektrische installaties, de navigatie-uitrusting en de radio-installatie; 3. de uitrusting om olielozingen of oliemengsels

³³⁶² Sectie 2.4., MOU; art. 3 (3), Havenstaatrichtlijn; zie ook art. 1 Havenstaatrichtlijn, die van toepassing is op schepen ongeacht welke vlag ze voeren; zie ook SOLAS 1973, MARPOL 73/78, STCW 1978 en ILO Verdrag 147.

³³⁶³ Zie punt 1.3., Bijlage I, MOU met de richtlijnen voor de inspecteurs.

³³⁶⁴ Cf. sectie 6.4.1, Bijlage I, MOU en punt 3.1., Bijlage VI, Havenstaatrichtlijn: "... het ontbreken van de vereiste geldige certificaten is op zich geen reden om deze schepen aan te houden, niettemin dient door toepassing van de "geen gunstiger behandelings-clausule" in aanzienlijke mate de naleving van de bepalingen geëist te worden alvorens het schip kan vertrekken".

³³⁶⁵ Sect. 2.5, MOU; art. 3 (2) Havenstaatrichtlijn, waarin wordt verwezen naar Bijlage 1 van het MOU, meer bepaald punt 5.

te controleren (olie-water afscheider, tanks om olie aan boord te houden) en de middelen waarover het schip beschikt zich van olie, oliemengsels en olieresidues te ontdoen, alsook de aanwezigheid van olie in de machinekamer. Bij gebreken die worden beschouwd als zijnde een gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het leefmilieu kan de inspecteur het schip in de haven ophouden tot de noodzakelijke herstellingswerken zijn uitgevoerd³³⁶⁶.

8.3.3.3. De kwantitatieve en kwalitatieve inspectieverplichtingen van de havenstaten en de on-line uitwisseling van de inspectiegegevens

8.3.3.3.1. Kwantitatieve inspectieverplichtingen

Elke havenstaat heeft de verplichting om jaarlijks 25% van de vreemde koopvaardij schepen te inspecteren die zijn havens aanlopen (Sectie 1.3, MOU; art. 5 (1), Havenstaatrictlijn). Bij het MOU worden de schepen die het afgelopen kalenderjaar de haven hebben aangedaan als uitgangspunt genomen, als zijnde de "recente representatieve periode van 12 maanden". In tegenstelling tot de jaarlijkse rapportage onder het Memorandum moeten de lidstaten onder de Havenstaatrictlijn slechts om de drie jaar het aantal schepen dat de haven aandeed, rapporteren aan de Commissie en aan het MOU (art. 17 (2)). Het betreft de gegevens over de afzonderlijke schepen die de havens zijn binnengelopen gedurende één representatief kalenderjaar binnen een voorafgaande periode van vijf jaar³³⁶⁷.

De 25% inspectieratio slaat op individuele schepen en niet op scheepsbewegingen. Lijnvaartschepen die maandelijks of ferryschepen die dagelijks éénzelfde haven aanlopen, zijn bijgevolg slechts één individueel schip op jaarbasis. De 25% in de Europese Havenstaatrictlijn is een minimum-inspectieratio en wordt voor de Commissie ten aanzien van de lidstaten van de Europese Unie een afdwingbare resultaatsverplichting. De Raad verklaarde tevens dat de 25% norm niet kan worden gewijzigd in het kader van de comitologieprocedure (wijzigingsprocedure uit art. 19)³³⁶⁸. De lidstaten worden verplicht een nationale inspectiedienst in stand te houden, die van die omvang moet zijn om minstens 25% van het aantal afzonderlijke schepen die de havens van een lidstaat tijdens een representatief kalenderjaar hebben aangelopen, te controleren (art. 5 (1) Havenstaatrictlijn). In het Memorandum moeten de leden slechts "ernaar streven" ("will achieve") om 25% van de schepen te inspecteren. In de Richtlijn is dit een verplichting ("dient"/ "shall"), terwijl 25% een minimum aantal is.

De 25% inspectieverplichting is slechts een kwantitatieve referentie, maar zegt niets over

³³⁶⁶ Punt 5 van Bijlage I, MOU "Ships below 500 ton gross tonnage".

³³⁶⁷ Artt. 5 (1) en 17 (1), Havenstaatrictlijn; cf. Motivering van de Raad, Pb. C. 93/28, 93/45 en 93/47 van 13 april 1995.

³³⁶⁸ Motivering Raad, Pb. C. 93/44 van 13 april 1995.

de kwaliteit van de inspecties door de verschillende leden³³⁶⁹. Een aantal MOU leden slagen er niet in om de 25% norm te halen, wegens financiële beperkingen/personeelstekorten (België) of wegens een te klein aantal potentieel te inspecteren schepen, waarmee de autoriteiten van de geografisch verst verwijderde havens in de regio van het Memorandum worden geconfronteerd (Finland) ("end-of-the-line-effect")³³⁷⁰. Andere leden vangen dit op door meer inspecties uit te voeren dan overeengekomen³³⁷¹. Een aantal kuststaten doen meer dan 25% van de inspecties van individuele schepen, o.a. Canada met 35%³³⁷². Groot-Brittannië haalt 30% en Noorwegen haalde in 1994 44% inspecties³³⁷³. Ook andere landen, zoals Spanje voeren meer dan 25% inspecties uit³³⁷⁴. De 25% inspectieratio wordt in regionaal opzicht wel bereikt sedert 1993³³⁷⁵. Er wordt aangenomen dat het inspectiepercentage van de MOU leden, gezamenlijk 85% bedraagt van alle individuele schepen die de Europese regio aandoen³³⁷⁶. Het feit dat een aantal landen meer inspecties uitvoeren dan overeengekomen, veroorzaakt ook een "end-of-the-line-effect" in centraal gelegen Noordzeehavens³³⁷⁷. Dit probleem wordt gedeeltelijk opgelost door een soepele interpretatie van de zesmaandelijks inspectievrijstelling, waartoe op de Vijfde Ministeriële Conferentie over havenstaatcontrole werd besloten.

Een 25% inspectieratio zegt bijgevolg niets over de kwaliteit van de inspecties. In bepaalde gevallen overheerst de kwantiteit van de inspecties boven de kwaliteit en worden geen grondige scheepsinspecties verricht en weinig schepen in de haven vastgehouden. Te

³³⁶⁹ Cf. MOU, Annual Report 1992, 4: "This percentage was introduced in 1982, simply as an aid to express a quantification of the political commitment. In the course of the years, however the figure has more and more been applied as a quantitative indicator of the inspection efforts, to which sometimes disproportional significance has been attached ...".

³³⁷⁰ Zie BARSTON, R.P., Seaways, 13 (1990); MOU, Annual Report 1992, 32: "... Paris Memorandum countries, situated in the geographical periphery of the region, allegedly suffered from so-called end-of-the-line-effect, to the extent that they experienced difficulties in selecting ships for inspection. It appears that most ships entering their ports had been inspected elsewhere already"; zie in het geval van Finland: HAKAMIES, J., in 59 Baltic Sea Environment Proceedings 129-130 (1994), waarbij het inspectiegemiddelde varieert tussen de 20 en 24,5% of 350 schepen op jaarbasis (1.600 individuele schepen lopen jaarlijks 55 Finse havens aan). Finland heeft ook een laag ophoudingspercentage, vooral omdat de vlaggen die de Finse havens aandoen, geen substandaard-schepen zijn (68% van de vlaggen behoort toe aan Duitsland, Nederland, Rusland en Zweden).

³³⁷¹ MOU, Annual Report 1991, 27.

³³⁷² Cf. openingstoespraak Minister Young van Canada tijdens de Vijfde Ministeriële Conferentie over havenstaatcontroles (1994).

³³⁷³ NSC Progress Report 1995, 120-121; In Noorwegen bedroeg de inspectieratio in 1993 reeds 38%: cf. openingstoespraak Noorse Minister Knudsen bij de Vijfde Ministeriële Conferentie over havenstaatcontroles (1994).

³³⁷⁴ Cf. Spaanse openingstoespraak op de Vijfde Ministeriële Conferentie over havenstaatcontroles (1994).

³³⁷⁵ MOU, Annual Report 1993, 29.

³³⁷⁶ MOU, Annual Report 1991, 26; MOU, Annual Report 1992, 32; MOU, Annual Report 1993, 30.

³³⁷⁷ MOU, Annual Report 1993, 30.

dikwijls blijft men steken bij de eerste fase van de inspectie, met name de controle van de documenten of een snelle fysische inspectie van de scheepsuitrusting (radio, reddingsloepen, ...). De reder of meestal de scheepsagent wordt verwittigd dat de gebreken aan het schip moeten worden hersteld zonder het schip te beletten de haven van controle uit te varen. Aan de andere kant van het spectrum vinden we België met het laagste inspectiegemiddelde variërende van 4 tot 5 %, waarbij de kwaliteit van de inspecties enigszins ten koste gaat van de kwantiteit van de inspecties. België voert meer gerichte inspecties uit, met name naar die schepen waaruit in het verleden duidelijk is gebleken dat ze doorgaans niet voldoen aan de veiligheidstandaarden. Deze optie is vooral ingegeven door een acuut personeelstekort en de strategie om substandaard schepen daadwerkelijk het uitvaren te verhinderen. Door de keuze van de schepen en de kwalitatief hoogstaande inspecties haalt België het hoogste vasthoudingspercentage van de MOU leden³³⁷⁸. Van de bijna 200 geïnspecteerde schepen in 1994, werd 26% in een Belgische haven vastgehouden³³⁷⁹. Een inspectie in een Belgische haven duurt gemiddeld 4 tot 6 uur, terwijl het MOU uitgaat van een gemiddelde inspectieduur van 2 tot 3 uur. Om de 25% norm te bereiken zou België op zijn minst 1.800 inspecties per jaar moeten uitvoeren of bijna een vertienvoudiging van de huidige inspectieratio³³⁸⁰. Vooral voor België zal de 25% norm uit de richtlijn gevolgen hebben. De huidige werkverdeling bij de Dienst voor de Zeevaartinspectie laat niet toe om tot een inspectiegemiddelde van 25% te komen. Er wordt geschat dat België minstens 8 bijkomende inspecteurs nodig heeft om aan die verplichting te kunnen voldoen³³⁸¹. België heeft dan nog het voordeel dat er slechts drie belangrijke havens zijn waar de havenstaatinspecties kunnen geconcentreerd worden. Noorwegen bijvoorbeeld heeft 19 controlestations, waar inspecties worden uitgevoerd door ongeveer 100 havenstaatcontroleurs³³⁸².

8.3.3.3.2. Kwalitatieve inspectieverplichtingen

De kwaliteit van de inspecties is lange tijd verwaarloosd geweest. Het percentage van de inspecties en de kwaliteit ervan kan worden gemanipuleerd. Havenautoriteiten die zich beperken tot de inspectie van de noodzakelijke documenten en certificaten zonder een grondige inspectie uit te voeren indien noodzakelijk, kunnen meer schepen inspecteren dan

³³⁷⁸ In de havens van Antwerpen en Gent worden vooral de substandaardschepen geïnspecteerd waardoor bijgevolg het vasthoudingsgemiddelde ver boven dit van de andere leden van het MOU ligt. Onzewaardige schepen worden in de haven van Antwerpen onverbiddeijk opgehouden en mogen slechts de haven verlaten nadat alle belangrijke gebreken zijn hersteld. Ook dit beleid geeft een vertekend beeld. Immers de kans dat een schip wordt opgehouden in de haven is veel groter bij gekende substandaardschepen, dan in het geval men willekeurig schepen inspecteert.

³³⁷⁹ NSC Progress Report 1995, 121; België, gevolgd door Nederland (19% in 1994), heeft het grootste vasthoudingspercentage. Nederland daarentegen heeft wel meer dan 2.300 schepen geïnspecteerd.

³³⁸⁰ Dit is een schatting van het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, Bestuur van de Maritieme Zaken en de Scheepvaart.

³³⁸¹ Telefonisch onderhoud met Dhr. Broecke, Districtshoofd Zeevaartpolitie Antwerpen, op 26 juni 1995.

³³⁸² Cf. Noorse openingstoespraak bij de Vijfde Ministeriële Conferentie over havenstaatcontrole (1994); Ook Spanje heeft meer dan 100 havenstaatinspecteurs: cf. Spaanse openingstoespraak.

havenautoriteiten die tot een grondige technische inspectie overgaan met het doel om substandaard schepen effectief op te tillen tot veilige schepen³³⁸³. Bepaalde landen zouden bijgevolg de gedetailleerde en dure inspecties doorschuiven naar een volgende haven, waardoor het risico op concurrentievervalsing tussen verschillende havens in Europa kan worden bevorderd, hoewel niet echt bewezen is of dit daadwerkelijk het geval is. Iedere bonafide scheepseigenaar is veeleer gediend met degelijke en ten gronde uitgevoerde havenstaatinspecties, die op zich ook een commercieel voordeel kunnen bieden bij de promotie van een haven.

Het feit dat de 25% ratio geen indicatie is voor de kwaliteit van de inspecties, is binnen het MOU steeds het voorwerp van discussie geweest³³⁸⁴. Om de diverse havenstaatinspecties op een kwalitatief vergelijkbaar niveau te tillen, werd binnen de PSCC een werkgroep opgericht ("Working Group on Harmonization") met de bedoeling o.m. het vasthoudingsbeleid van de leden te harmoniseren via uniforme criteria³³⁸⁵. In 1994 heeft de Werkgroep de gebreken geïdentificeerd die aanleiding geven tot het vasthouden van schepen. Deze vrij omvangrijke lijst is opgenomen in Sectie 6 van Bijlage I van het MOU ("Criteria for the detention of ships of all sizes") en van kracht sedert 1 januari 1995. Het is dezelfde lijst als deze opgenomen in Bijlage VI van de Havenstaatrichtlijn en ze omvat een reeks ernstige schendingen van de verplichtingen voortvloeiend uit de toepasselijke verdragen en de codes. De lijst is geen checklist die telkens bij de controle van een schip moet worden overlopen, maar een richtlijn waarop de inspecteur zich baseert om tot de aanhouding van een schip te beslissen. De lijst is ook niet-limitatief, maar dient als hulpmiddel. Schepen zullen meer dan vroeger in de havens worden opgehouden of vastgehouden, worden geïdentificeerd in de statistieken, zelfs indien de gebreken kunnen worden hersteld gedurende de normale verblijftijd van het schip in de haven³³⁸⁶. Met andere woorden het vasthouden van schepen wordt niet meer afhankelijk gesteld van de verblijfduur van het schip in de havens tijdens het laden/lossen ("timing criterium"). Op deze wijze krijgt men een duidelijker beeld over de ernst van de gebreken, maar is eveneens een bijkomende inspectie vereist om na te gaan of het schip wel de herstellingen heeft ondergaan. Het vasthouden van een schip in de haven wordt vanaf 1995 beoordeeld aan het herinspectiecriteria, m.n.: *"the ship should be detained if the deficiencies on a ship are sufficiently serious to merit a surveyor returning to the ship to satisfy himself that they have been rectified before the ship sails"* en niet meer aan het tijds criterium³³⁸⁷. De ernst van de

³³⁸³ De 25% target houdt geen rekening met het feit dat een inspectie van een "slecht" schip meer manuren aan inspecties vergt dan een "goed" schip. Dit houdt het gevaar in dat om deze norm te behalen de slechte schepen worden vermeden, iets wat indruist tegen de doelstellingen van het Memorandum. Bij de inspecties zou ook rekening moeten worden gehouden met de inspectietijd en niet enkel met het aantal geïnspecteerde schepen: JANSOONE, R., Een Belgische kijk op het milieu- en veiligheidsbeleid inzake scheepvaart, Workshop "Scheepsafvalstoffen", Havenbedrijf Antwerpen, 16 december 1994, 6.

³³⁸⁴ Cf. MOU, Annual Report 1992, 31.

³³⁸⁵ MOU, Annual Report 1992, 22-23; MOU, Annual Report 1993, 16.

³³⁸⁶ Cf. MOU, Annual Report 1993, 20-21.

³³⁸⁷ Punt 6.2., Bijlage I, MOU; cf. MOU, Annual Report 1994, 24.

tekortkomingen wordt ingegeven door de noodzaak om naar het schip terug te keren voor een herinspectie en na te gaan of de herstellingen zijn uitgevoerd of de gebreken zijn verholpen. De herinspectie is voor de havenstaat niet altijd een verplichting. In veel gevallen moet een nieuw bezoek aan het schip wel nagaan of de vastgestelde gebreken zijn verholpen. Ook de Havenstaatrictlijn hanteert dezelfde aanhoudingsprincipes³³⁸⁸. Indien de toestand van het schip duidelijk substandaard is, kan de haveninspecteur zijn inspectie opschorten tot wanneer de verantwoordelijke partijen de nodige maatregelen hebben genomen opdat het schip voldoet aan de relevante verdragsbepalingen³³⁸⁹. Op deze wijze wordt gepoogd om de meest tijdsintensieve inspecties te verminderen.

Zowel het Memorandum³³⁹⁰ als de Havenstaatrictlijn blijven het 25% inspectiecriterium hanteren (kwantitatief criterium), maar leggen daarbij ook meer de nadruk op het streven naar een uniforme kwaliteit van de inspecties door richtlijnen op te geven die de aanhoudingen van substandaardschepen in de havens stimuleren (kwalitatief criterium). Het aanhoudingspercentage op zich geeft inderdaad geen indicatie van de kwaliteit van de scheepsinspecties aangezien ook dit cijfer kan worden gemanipuleerd door de selectie van te inspecteren schepen. De beste indicatie voor de kwaliteit van de inspecties wordt verkregen door het aantal aanhoudingen af te wegen ten aanzien van het aantal uitgevoerde inspecties. Om die reden kan van het kwantitatieve criterium niet worden afgestapt. De beste verhouding tussen het aantal inspecties en het aantal aanhoudingen werd in 1991 verkregen door Nederland, gevolgd door Groot-Brittannië³³⁹¹. Het hoge Belgische aanhoudingspercentage wordt hierdoor afgezwakt tot de middenmoot van de MOU leden wegens het geringe aantal inspecties (200 in vgl. met 2.300 in Nederland in 1994).

8.3.3.3.3. De zesmaandelijke inspectievrijstelling

Schepen die binnen een periode van zes maanden reeds werden geïnspecteerd door een andere havenstaat van het Memorandum worden niet geïnspecteerd, tenzij er "duidelijke gronden" zijn die een inspectie rechtvaardigen (sectie 3.4, MOU). De zesmaandelijke inspectievrijstelling is minder absoluut geworden en geldt enkel voor schepen met een "schoon" inspectierapport ("clean inspection report"). Schepen waarop voorheen gebreken werden vastgesteld of die substandaardkenmerken vertonen genieten geen inspectievrijstelling, eveneens bepaalde scheepstypes of schepen die gevaarlijke stoffen vervoeren³³⁹². Maar ook schepen in het bezit van een schoon inspectierapport kunnen aan een inspectie worden onderworpen binnen de zes maanden na de voorgaande inspectie. Het Memorandum vertrekt hierbij van de "duidelijke gronden" of "gegronde redenen"-beoordeling. Gegronde redenen voor een inspectie doen zich voor in het geval van een rapport of melding van

³³⁸⁸ Art. 9 en punt 1, Bijlage VI, Havenstaatrictlijn.

³³⁸⁹ Art. 9 (4), Havenstaatrictlijn; idem voor de praktijk onder het MOU: MOU, Annual Report 1994, 17-18.

³³⁹⁰ Zie punt 3.1., Vijfde Ministeriële MOU (1994).

³³⁹¹ Zie Gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee, fig. 16, 42, para. 64.

³³⁹² Cf. punt 3.2.1. Vijfde Ministeriële Verklaring MOU (1994); MOU, Annual Report 1994, 17.

gebreken door een andere havenstaatautoriteit, in het geval van een klacht door iedere persoon met een legitiem belang bij de veiligheid van het schip (kapitein, bemanning, ...), bij andere aanwijzingen van gebreken (sectie 3.2.1, MOU), bij operationele tekortkomingen (sectie 3.2.2, MOU) en bij prioritair te controleren schepen en vlaggen (Sectie 3.3, MOU). De Havenstaatrichtlijn hanteert dezelfde uitgangspunten (melding van tekortkomingen, "gegronde redenen", prioritaire schepen en vlaggen) maar breidt de prioritair te inspecteren schepen uit met die schepen die niet voldoen of hebben voldaan aan de Richtlijnen 93/75/EEG en 94/75/EEG, in de gevallen waarbij een tekortkoming aan het schip niet is hersteld binnen de na de voorgaande inspectie afgesproken termijn, bij schepen die het voorwerp zijn van een "uitgebreide inspectie" en schepen waarbij de klassering in de loop van de laatste zes maanden tijdelijk is opgeheven om veiligheidsredenen (Bijlage I, Havenstaatrichtlijn)³³⁹³. In tegenstelling tot het MOU blijken de voorwaarden voor een herinspectie binnen de zes maanden na de voorgaande inspectie in de Havenstaatrichtlijn cumulatief te zijn en moet aan drie voorwaarden tegelijkertijd worden voldaan. De inspectievrijstelling geldt mits "*het schip niet op de lijst van bijlage I staat, en - er geen tekortkomingen zijn gemeld na een voorgaande inspectie, en - er geen gegronde redenen zijn om een inspectie te verrichten*" (artikel 5 (3)). De cumulatieve aard van het artikel vergroot de inspectievrijstelling voor schepen en is intentioneel, met name door de Raad aangenomen op voorstel van het Parlement en met goedkeuring van de Commissie. De woorden "of" werden vervangen door de woorden "en"³³⁹⁴. Het cumulatieve karakter van het artikel strookt niet met de geest van de havenstaatsinspecties onder het MOU en de Havenstaatrichtlijn. Immers een schip uit Bijlage I en waarvoor gegronde redenen voor een inspectie bestaat, geniet de zesmaandelijke inspectievrijstelling indien er geen tekortkomingen zijn gemeld na een voorgaande inspectie³³⁹⁵. Het kan niet de bedoeling zijn om aan de melding van tekortkomingen het voornaamste argument voor een herinspectie toe te kennen. Indien dit wel het geval is, kan hieruit volgen dat een aantal lidstaten nooit tot de 25% inspectienorm kunnen komen.

8.3.3.3.4. De onderlinge uitwisseling van de inspectieresultaten

Iedere inspectie van een schip onder het MOU en de Havenstaatrichtlijn wordt dagelijks gemeld aan het "Centre Administrative des Affaires Maritimes" (C.A.A.M.) in St.-Malo (Frankrijk)³³⁹⁶ en wordt opgenomen in het centraal computerknooppunt SIRENAC (Système d'Information Relatif aux Navires Contrôlés) waarop alle lidstaten on-line zijn aangesloten. De leden bij het MOU kunnen ten alle tijde nagaan of een schip dat hun haven aandoet, tijdens de laatste zes maanden reeds werd geïnspecteerd door een ander lid. Van

³³⁹³ Bijlage I, Havenstaatrichtlijn. De bijlage vermeldt eveneens de schepen die een haven van een lidstaat voor de eerste maal of na een afwezigheid van twaalf of meer maanden aandoen, waarbij rekening moet worden gehouden met de inspecties uitgevoerd door de andere leden van het Memorandum.

³³⁹⁴ Cf. Motivering Raad, PB.C. 93/43 van 13 april 1995, punt B, tweede streep.

³³⁹⁵ De andere combinaties zijn vooral afhankelijk van de beoordeling van de havenstaatsinspecteur en bevatten geen expliciete uitsluiting van de inspectie wegens de tussenkomst van een derde (een melding).

³³⁹⁶ Bijlage 4, MOU.

belang is ook dat de volgende aanloophaven van het schip kan worden verwittigd indien een geïnspecteerd schip na de ophouding slechts onvolledig of tijdelijk is hersteld. Kapiteins koesteren namelijk schone inspectierapporten, maar verliezen gemakkelijk de rapporten waarop de tekortkomingen staan vermeld. De onderlinge informatie-uitwisseling tussen de verschillende inspectiediensten van de leden is daarom van groot belang om het herstel van tekortkomingen op te volgen. Tenslotte wordt het systeem ook gebruikt om de havenstaat te verwittigen indien een schip een operationele overtreding heeft begaan (tegen regel 10 van COLREG, SOLAS of MARPOL). In geval van een vermoedelijke lozingsovertreding tegen het MARPOL-Verdrag, kan een overheid bij het MOU een havenautoriteit vragen het bewuste schip in de haven te inspecteren om bijkomende gegevens te verzamelen of om monsters te nemen van de verontreinigende stof³³⁹⁷.

8.3.3.4. De identificatie van de potentiële substandaardschepen en -vlaggen

Een schip wordt als substandaard aanzien indien *"the hull, machinery, equipment or manning, such as for life-saving, fire-fighting, pollution prevention, or operational safety are below the standards required by the relevant Convention, owing to, inter alia: 1. the absence of principal equipment or arrangement required by the Conventions; 2. non-compliance of equipment or arrangement with relevant specifications of the Conventions; 3. substantial deterioration of the ship or its equipment because of, for example, poor maintenance; 4. insufficiency of operational proficiency, or unfamiliarity of essential operational procedures by the crew. If these evident factors as a whole or individually make the ship unseaworthy and put at risk the ship or the life of persons on board or present an unreasonable threat of harm to the marine environment if it were allowed to proceed to sea it should be regarded as a substandard ship"*³³⁹⁸.

8.3.3.4.1. Prioritaire schepen

Bij de selectie van de schepen die voor inspectie in aanmerking komen, zal vooral aandacht worden besteed aan schepen die een bijzonder gevaar kunnen opleveren, zoals olietankschepen en schepen die gas en chemicaliën vervoeren of verpakte gevaarlijke stoffen, aan schepen die recentelijk verschillende tekortkomingen vertoonden en tenslotte aan passagiersschepen, RO/RO schepen en bulkschepen (sect. 3.3, MOU)³³⁹⁹. Voor deze schepen geldt de immuniteit van inspectie binnen de zes maanden na een eerder uitgevoerde inspectie niet. Zij kunnen door de havenautoriteiten worden geïnspecteerd, telkens die autoriteiten dit passend achten³⁴⁰⁰. Vooral sedert de ramp met de Herald of Free Enterprise

³³⁹⁷ Cf. punt 3, Bijlage 4 en de secties 3.8 en 5 van het MOU.

³³⁹⁸ MEPC 37/5/3 (16 June 1995) "Flag State Implementation. Amalgamation of Port State Control Resolutions. Report of the Correspondence Group. Submitted by the United States", Bijlage Hoofdstuk 4, § 4.1.1 en 4.1.2; zie ook Resolutie A.466, Sect.3.

³³⁹⁹ Zie voor de bijzondere aandacht voor bulkschepen: zie IMO-Resolutie A.713(17) van 6 november 1991 "Safety of Ships Carrying Solid Bulk Cargoes" en het daaropvolgende amendement op sectie 3.3, MOU; cf. MOU, Annual Report 1992, 24-25.

³⁴⁰⁰ Amendment No. 4 van 27 november 1991 op Sectie 3.4, MOU, van kracht op 24 juli 1992.

besteden de havenautoriteiten ook bijzondere aandacht aan passagiersschepen en RO/RO schepen³⁴⁰¹. De bijzondere aandacht voor droge ladingschepen, bulkschepen, tankschepen, OBO tankers en chemicaliëntankers is ingegeven door het ongevalrisico, de ouderdom van de vloot bij bulkschepen, het milieurisico en vooral door de praktijk van de havenstaatcontroles waarbij in de loop der jaren is gebleken dat deze schepen een vasthoudingsratio vertonen die boven de gemiddelde vasthoudingsratio van het totaal aantal schepen steekt³⁴⁰². Ook in 1994 steken passagiersschepen, bulkschepen en andere schepen uit boven het gemiddelde vasthoudingspercentage. Gasschepen, gevolgd door koelschepen, chemicaliëntankers en olietankschepen blijven beduidend onder het gemiddelde vasthoudingspercentage³⁴⁰³.

De Havenstaatrichtlijn hanteert een vergelijkbare lijst van prioritair te inspecteren schepen (Bijlage I (6)), maar noemt dit schepen die in aanmerking komen voor een uitgebreide inspectie en als dusdanig onder de voorwaarden voor een uitgebreide inspectie vallen (Bijlage V). De schepen die onder een verscherpte controle vallen, zijn: 1/ olietankschepen die 5 jaar of minder verwijderd zijn van de uitfaseringsdatum waarna de dubbele rompverplichting van kracht wordt; 2/ bulkschepen ouder dan 12 jaar; 3/ passagiersschepen; en 4/ gas- en chemicaliëntankers ouder dan 12 jaar (Bijlage V (A)). In tegenstelling tot het MOU vallen schepen die gevaarlijke goederen in verpakte vorm vervoeren (stukgoedschepen, containerschepen) en RO/RO schepen niet expliciet onder de te selecteren schepen voor een uitgebreide inspectie. Ze komen wegens de aard van hun lading of constructie niet in aanmerking als prioritair schip, tenzij het bepaalde gebreken betreft die zich kunnen voordoen op alle schepen (Bijlage V (B)(1)). De Havenstaatrichtlijn hanteert in Bijlage I nog een reeks andere schepen die niet als prioritair moeten worden geïnspecteerd onder de Havenstaatrichtlijn. Het betreft: 1/ de schepen die voor de eerste maal een haven van een lidstaat aandoen³⁴⁰⁴ of na een afwezigheid van twaalf of meer maanden, mits rekening te houden met de resultaten van de inspecties door de niet EU leden bij het MOU (bv. Canada); 2/ schepen die onder voorbehoud van het uitvoeren van herstellingen binnen een bepaalde periode, de haven hebben mogen verlaten en waarbij die periode is verstreken; 3/ schepen waarbij door loodsen of havenautoriteiten tekortkomingen zijn gesignaleerd die afbreuk kunnen doen aan de veilige navigatie; 4/ schepen met certificaten uitgereikt door classificatie- of inspectie maatschappijen die niet in de Gemeenschap zijn erkend conform Richtlijn 94/75/EG; 5/ schepen die niet hebben voldaan aan de meldingsverplichtingen uit Richtlijn 93/75/EEG; en 6/ schepen waarvan in de loop van de afgelopen 6 maanden om

³⁴⁰¹ MOU, Annual Report 1990, 26.

³⁴⁰² MOU, Annual Report 1992, 32: De vasthoudingsratio in 1992 was gemiddeld 5,62%. Voor algemene droge ladingschepen bedroeg de ratio 6,51%, voor bulkschepen 6,12%, voor tankers en OBO-schepen 7,92% en chemicaliëntankers 6,39%.

³⁴⁰³ Zie MOU, Annual Report 1994, 34-35.

³⁴⁰⁴ De Vijfde Ministeriële Verklaring over havenstaatcontrole (1994) is eveneens van mening dat schepen die voor de eerste maal een haven van het MOU aanlopen het voorwerp zijn van prioritaire inspecties: cf. MOU, Annual Report 1994, 17. Hier worden vooral schepen geïnspecteerd die na het vaststellen van gebreken, van naam zijn veranderd. Het schip zal bijgevolg onder de nieuwe naam worden beschouwd als een schip dat voor de eerste maal een haven van het MOU aanloopt.

veiligheidsredenen hun classering tijdelijk is opgegeven (art. 5 (2) en Bijlage I).

Het Memorandum richt zich bij de selectie van de schepen voor een prioritaire inspectie naar een grotere groep scheepstypes (ook RO/RO schepen en schepen die gevaarlijke lading in verpakte vorm vervoeren), maar is minder concreet dan de Havenstaatrichtlijn. De Havenstaatrichtlijn concentreert zich op haar beurt meer op bepaalde feitelijke omstandigheden (overtreding andere EG Richtlijnen, tijdelijk geschrapte classificatie, ...) waardoor beide teksten elkaar goed aanvullen.

8.3.3.4.2. Prioritaire vlaggen

De jaarverslagen van het MOU vermelden de vlaggenstaten waarvan de schepen jaarlijks boven het gemiddelde vertragsings/aanhoudingspercentage in de havens uitsteken. Het cijfermateriaal beoogt de toevalstreffers uit te sluiten door als minimale basis 20 geïnspecteerde individuele schepen onder die vlag, op jaarbasis, te hanteren. Leden van het MOU hielden met deze gegevens wel rekening, zonder dat er daar een verplichting toe was. De gegevens waren louter informatief en de vlag van het schip mocht niet per definitie een aanduiding zijn voor prioritaire inspecties. De selectie van schepen onder een bepaalde vlag met de bedoeling ze aan een prioritaire inspectie te onderwerpen, moet met grote omzichtigheid worden aangepakt. Vreemde koopvaardijsschepen mogen immers niet worden gediscrimineerd naargelang hun vlag (Sectie 1.2., MOU). Deze non-discriminatieregel vinden we niet uitdrukkelijk terug in de Havenstaatrichtlijn, maar is niettemin een algemene rechtsregel, o.m. opgenomen in Artikel 227 van het Zeerechtverdrag. De praktijk van de havenstaatcontroles heeft echter uitgewezen dat bepaalde vlaggen toevluchtsoorden zijn voor substandaardschepen. Een te ruime interpretatie van vlaggediscriminatie in het kader van de havenstaatcontroles staat de doeltreffendheid van die controles in de weg. Landen met het vaste voornemen om substandaardschepen uit hun havens te bannen en de internationale regelgeving te doen inspecteren, hebben altijd al een vlaggedifferentiatie gehanteerd bij het uitvoeren van inspecties. Bepaalde vlaggen vielen quasi altijd onder de "gegronde redenen" voor een gedetailleerde inspectie en werden in de praktijk sneller aan een dergelijke controle onderworpen. Omdat er daarover tussen de verschillende havenstaatsinspecties geen uniformiteit over bestond, werd in 1992 het MOU geamendeerd waardoor "vlaggenstaten waarvan de vlag uitsteekt boven het driejaarlijkse gemiddelde vasthoudingspercentage, zoals blijkt uit de jaarverslagen van de havenstaatcontroles onder het Memorandum" worden beschouwd als prioritair te inspecteren vlaggen (sect. 3.3 (3), MOU). De jaarverslagen over de havenstaatsinspecties onder het Memorandum vermelden sedert 1992 ook de vlaggenstaten die uitsteken boven dit driejaarlijkse vasthoudingsgemiddelde. Ook de Havenstaatrichtlijn hanteert dit criterium om prioritair te inspecteren schepen te identificeren³⁴⁰⁵.

Bij deze nieuwe benadering van prioritaire inspecties, die vroeger reeds de facto werden uitgevoerd door bepaalde lidstaten (o.m. België), komt het PSSC tot het besluit dat: "...

³⁴⁰⁵ Bijlage I (2), Havenstaatrichtlijn: "schepen die varen onder de vlag van een staat die voorkomt op de lopende driejaargemiddelde tabel van de boven het gemiddelde liggende retenties en vertragingen, zoals bekendgemaakt in het jaarverslag van het MOU".

*the principle of non-discrimination as to flag in the process of selecting ships for port State control inspections could not be seen as an alibi for flag States with a notorious deplorable safety record in respect of their ships. Consequently, it is not considered inconsistent with this principle if the Paris Memorandum partners identify ships of such flag States as priority cases when selecting ships for inspection*³⁴⁰⁶. Om deze benadering omzichtig en zo objectief mogelijk aan te pakken, wordt niet enkel gebruik gemaakt van driejaarlijkse gemiddelden om jaarlijkse toevalstreffers uit te sluiten, maar wordt eveneens het minimum aantal van meer dan 60 individuele geïnspecteerde schepen gehanteerd³⁴⁰⁷. De vlaggenstaten die gedurende 2 jaar boven de gemiddelde ophoudingsratio uitsteken, worden zelfs op voorhand verwittigd dat ze dreigen op de prioriteitenlijst te komen indien ze niet ingrijpen³⁴⁰⁸.

Het driejaarlijks ophoudingsgemiddelde bedroeg 5,11% in 1990-1992. Achttien vlaggenstaten, met elk meer dan 60 geïnspecteerde schepen in deze periode, steken boven dit gemiddelde uit en kwamen in aanmerking voor prioritaire inspecties in 1993/1994³⁴⁰⁹. In 1991-1993 bedroeg het ophoudingsgemiddelde 6,41%, waarboven 21 vlaggenstaten uitsteken voor prioritaire inspecties in 1994/1995. Het betreft 15 vlaggen die reeds het jaar voordien op de prioriteitenlijst staan en 6 nieuwkomers, waaronder één lid van de Europese Unie (Portugal)³⁴¹⁰. In 1992-1994 steken 23 vlaggenstaten uit boven het driejaarlijkse ophoudingsgemiddelde van 9,6%. Schepen onder deze vlaggen komen in aanmerking voor prioritaire inspecties tijdens 1995/1996. Van deze 23 verschillende staan er 14 vlaggen reeds voor de derde opeenvolgende keer op de tabel de driejaarlijkse gemiddellentabel. Het betreft schepen onder de vlag van Syrië, Honduras, Roemenië, Marokko, Indië, St. Vincent en Grenada, Egypte, Turkije, Iran, Libanon, Malta, Cyprus, Panama en Algerije. Deze vlaggenstaten geven m.a.w. reeds meer dan zes jaar onderdak aan substandaardschepen, hetgeen niet meer kan worden toegeschreven aan toevalstreffers. Van de overige 23 vlaggenstaten staan er nog vijf vlaggenstaten (Cuba, Portugal, Brazilië, Bulgarije en Litouwen) op de tabel die ook het jaar voordien boven het driejaarlijkse vasthoudingsgemiddelde uitstaken. Vier nieuwkomers (Griekenland, Letland, Estland en Vanuatu) vervolledigen de nieuwe tabel³⁴¹¹. Het opstarten van prioritaire inspecties bij schepen die boven het driejaargemiddelde van de ophoudingen uitsteken, heeft na drie opeenvolgende

³⁴⁰⁶ MOU, Annual Report 1992, 24.

³⁴⁰⁷ Zonder deze minimum-basis is het best mogelijk dat slechts één individueel schip dat wordt opgehouden in een Memorandumhaven een totaal verkeerd beeld heeft over de ganse vloot onder dezelfde vlag.

³⁴⁰⁸ MOU, Annual Report 1992, 24.

³⁴⁰⁹ MOU, Annual Report 1992, 56-57: het betreft Roemenië, St. Vincent en Grenada, Honduras, India, Marokko, Malta, Egypte, Iran, Syrië, Libanon, Panama, Cyprus, Turkije, Algerije, Liberia, Bahamas, Nederlandse Antillen en Antigua & Barbuda.

³⁴¹⁰ MOU, Annual Report 1993, 54-55: het betreft Roemenië, St. Vincent en Grenada, Honduras, India, Marokko, Malta, Egypte, Iran, Syrië, Libanon, Panama, Cyprus, Turkije, Algerije, Antigua & Barbuda (15) en de zes nieuwkomers: Cuba, Portugal, Myanmar, Brazilië, Bulgarije en Litouwen.

³⁴¹¹ MOU, Annual Report 1994, 58-59.

jaren slechts vier vlaggenstaten in staat gesteld om aan de prioritaire inspecties te ontsnappen, m.n. Liberia, de Bahamas, de Nederlandse Antillen en Myanmar. Dit is uiteraard geen bemoedigend resultaat. Ofwel is dit een aanduiding dat de prioritaire inspecties nog niet op een uniforme wijze worden gehanteerd, ofwel dat de vlaggenstaten de controle van hun schepen op de naleving van de verdragsvoorschriften blijven negeren en/of bepaalde classificatiemaatschappijen hun werk niet goed doen.

Het systeem voor de identificatie van substandaardvlaggen onder het MOU is ook niet sluitend. Door het minimum-aantal individueel gecontroleerde schepen per vlag op 20 vast te leggen per jaar of 60 over drie jaar, identificeert men onder het MOU minder dan de helft van de werkelijke substandaardvlaggen gedurende die afgelopen periode als zijnde prioritair te inspecteren vlaggen. Met het criterium van het minimum aantal gecontroleerde individuele schepen worden wel toevalstreffers beperkt, maar blijven ook notoire substandaardvlaggen met een beperkt aantal schepen buiten schot. Het PSSC zoekt bijgevolg verder naar betere selectiecriteria om alle substandaardschepen te kunnen identificeren.

8.3.3.4.3. Optimalisering bij identificatie van substandaardschepen

Onder het MOU wordt reeds twee jaar gebruik gemaakt van de identificatie van de prioritair te inspecteren vlaggenstaten. Het PSCC is de mening toegedaan dat de identificatie van substandaardschepen nog moet worden verfijnd. Zo kan er ook rekening worden gehouden met de ouderdom van het schip, de classificatie van het schip, de gebrekenratio per vlaggenstaat (in aanvulling op de vasthoudingsratio), de gebrekenratio per scheepstype en het feit of de vlaggenstaat de IMO- verdragen heeft geratificeerd³⁴¹². Deze gegevens kunnen via de SIRENAC-computer worden samengebracht en de "target-factor" kan per individueel schip in het systeem worden berekend en door ieder lid bij het MOU worden opgevraagd. Momenteel is men hiervoor aan het proefdraaien, terwijl het de bedoeling zou zijn om alle nogal verwarrende elementen die aanleiding geven tot prioritare inspecties te bundelen in een "comprehensive target factor" per individueel schip³⁴¹³.

Oudere bulkschepen, olietankschepen en gas- en chemicaliëntankers zijn reeds het voorwerp van uitgebreide inspecties in de Havenstaatrictlijn en behoren eveneens tot de prioritair te inspecteren schepen. De classificatiemaatschappijen die lid zijn van de "International Association of Classification Societies" (IACS) hebben op hun beurt in 1993 beslist om aan o.m. het Secretariaat van het MOU de gegevens te verstrekken over schepen waarvan de classificatie werd teruggetrokken of geweigerd, of schepen die recentelijk van classificatie zijn veranderd. Deze gegevens worden om de veertien dagen door IACS verstrekt en door het MOU-Secretariaat onmiddellijk doorgespeeld naar de MOU- leden. Deze kunnen dan nagaan of de classificatietransfer geen vorm is van "class hopping" door scheepseigenaars om de strenge IACS- classificatievoorwaarden te omzeilen. Schepen waarvan de classificatie werd teruggetrokken of geweigerd zijn sowieso verdacht³⁴¹⁴. De Europese Richtlijn over de erkenning van de classificatiemaatschappijen zal eveneens een indicatie bieden om substandaardschepen op te sporen. Ook binnen de IMO is er sinds november 1993 een gezamenlijk initiatief van het MSC en het MEPC ("Steering Committee on ISID") ontstaan om de haalbaarheid van een internationaal scheepsinformatie databestand ("International Ship Information Database" of ISID) te onderzoeken, waardoor o.m. havenstaatcontroleurs meer gegevens zouden kunnen verkrijgen over individuele schepen (resultaten havenstaatcontrole, ongevallendata, verontreinigingsdata en andere scheepsspecificaties)³⁴¹⁵. De maritieme industrie, met uitzondering

³⁴¹² MOU, Annual Report 1993, 22.

³⁴¹³ MOU, Annual Report 1994, 25.

³⁴¹⁴ MOU, Annual Report 1993, 23; Cf. HMSO, Safer Ships, Cleaner Seas. Government Response to the Report of Lord Donaldson's Inquiry into the Prevention of Pollution from Merchant Shipping, Presented to Parliament by Secretary of State for Transport, London, February 1995 (Cm 2766), 23, als antwoord op aanbeveling 37 van het Donaldson rapport.

³⁴¹⁵ De objectieven van een ISID zijn "to compile and make available on a world-wide basis appropriate and accurate information on individual ships and groups of ships, relevant to maritime safety and pollution prevention and the safeguarding of adequate working and living conditions of seafarer by, inter alia, providing objective information on the condition of ships that would assist users in the identification of those vessels that may not meet applicable IMO standards and also providing information on the working and living conditions on board". Om aan deze objectieven tegemoet te komen, worden vier subsystemen geviseerd, nl. data over: "1. ship identification and particulars; 2. Port State control; 3. casualty data; 4.

van de classificatiemaatschappijen, heeft echter duidelijk gemaakt dat ze niet bereid zijn aan dit databestand mee te werken. Geen enkele commerciële partner is bereid om daartoe enige financiële bijdrage te leveren³⁴¹⁶. Nochtans is de ISID idee voor de IMO zelf, voor de havenstaatcontroles en voor de bonafide vlaggenstaten de ideale mogelijkheid om de substandaardproblematiek, wetenschappelijk objectief en accuraat te benaderen. Vooral het IMO- Secretariaat ziet diverse voordelen in een ISID om de informatiestroom en verspreiding beter te beheersen³⁴¹⁷, hoewel ook vlaggenstaten en havenstaten met het systeem zouden gediend zijn om snel datatransmissies tussen PSC-vlaggenstaten-IMO tot stand te brengen³⁴¹⁸. De Touche Ross studie identificeert drie ISID toepassingen, m.n. de "Central ISID" (C-ISID), de "Distributed ISID" (D-ISID) en de "Incremental ISID" (I-ISID)³⁴¹⁹. Een centrale ISID (C-ISID) wordt beheerd door een externe organisatie, onder de controle van de IMO met rechtstreekse toegang tot de databank voor vlaggenstaten, havenstaten (MOU en niet-MOU) en de IMO. De gegevens worden digitaal uitgewisseld. Een verdeelde ISID (D-ISID) heeft enkel directe toegang voor de IMO en levert aan de landen-leden de gevraagde gegevens via papier. De ISID data-input verloopt wel elektronisch, eventueel met een mail-box systeem, waar de IMO de gegevens kan selecteren. Een aangroeiende ISID (I-ISID) heeft tot ultieme doel het equivalent van een C-ISID te bereiken, maar in vijf fasen, waarbij de derde fase overeenstemt met een D-ISID³⁴²⁰. Zowel de consultant als het IMO ISID sturingscomité opteren voor de I-ISID, die trapsgewijs kan worden opgebouwd, zowel de D- en C-ISID opties mogelijk maakt, de minste projectrisico's en juridische risico's inhoudt, tegen een redelijke kostprijs en op korte termijn de meest dringende faciliteiten kan bieden³⁴²¹.

pollution data". Het sturingscomité schatte de kostprijs voor de ontwikkeling op 350.000 tot 1,5 miljoen \$ (10,5 tot 45 Bf.) en de operationele kosten op 170.000 tot 500.000 \$ (5,1 tot 15 miljoen Bf.): cf. MEPC 37/21/3 (6 June 1995) "Feasibility Study for an IMO International Ship Information Database (ISID). Note by the Secretariat", Annex, 1.1.

³⁴¹⁶ MOU, Annual Report 1994, 12; Het ISID sturingscomité heeft aan Touche Ross een studie gevraagd omtrent de ISID mogelijkheden. De consultants hebben diverse betrokken partijen ("user groups") gehoord, waaruit blijkt dat er geen éénsgezindheid bestaat over de noodzaak van een door de IMO gecontroleerde ISID. De havenstaten die lid zijn van een MOU zijn van mening dat ze voldoende (PSC) data hebben via de bestaande regionale netwerken om substandaardschepen binnen hun regio te identificeren, terwijl zowel MOU leden als niet MOU leden in grote mate voldoening hebben over de door de IMO op papier verstrekte statistieken. De vlaggestaten zijn enkel geïnteresseerd in gegevens over de eigen schepen en menen geen voordelen te halen uit een ISID. De scheepsverzekeraars en de brokers zijn ronduit tegen een ISID en verklaren reeds over voldoende eigen informatiemogelijkheden te beschikken. Het is trouwens niet de bedoeling dat de gegevens die vlaggestaten, havenstaten (PSC onder MOU en niet-MOU) en "Lloyd's Maritime Information Services" (scheepsidentificatiegegevens, incidenten en verontreinigingsvoorvallen) in het databestand brengen, door de private sector consulteerbaar is: Touche Ross & Co., International Maritime Organization User Needs and Options for an International Ship Information Database, London, March 1995, in MSC 65/INF.10 (17 March 1995), § 3, 11-14.

³⁴¹⁷ Touche Ross & Co., in MSC 65/INF.10 (17 March 1995).

³⁴¹⁸ ib., § 5.

³⁴¹⁹ C-,D- en I-ISID zijn geen officiële benamingen, maar worden hier ter verduidelijking aan toegevoegd.

³⁴²⁰ ib., § 6.

³⁴²¹ ib., § 1.6; MEPC 37/21/3 (6 June 1995).

Het gegeven dat meer dan 10 jaar Europese havenstaatcontroles geen aanleiding is tot het vaststellen van minder gebreken op schepen en minder aanhoudingen van schepen in de havens, maar dat gebreken en aanhoudingen nog steeds in stijgende lijn evolueren en dit ondanks het feit dat meer en meer vlaggenstaten de betrokken verdragen hebben geratificeerd en belangrijke inspanningen worden geleverd door de MOU- havenstaten, noodzaakt de havenstaten ertoe om nieuwe mogelijkheden uit te denken waardoor de substandaardproblematiek tot redelijke proporties kan worden teruggedrongen³⁴²². Een belangrijk probleem blijkt de opvolging te zijn van schepen met gebreken en de controle achteraf. Havenstaten hebben geen zicht of deze schepen daadwerkelijk de vastgestelde gebreken hebben verholpen, tenzij door middel van een nieuwe inspectie. Ook het frequent wisselen van eigenaar bij substandaardschepen waarop gebreken zijn vastgesteld, is een probleem. Het Donaldson rapport beveelt daartoe de introductie door de MOU van een "self-targeting" systeem voor substandaardschepen aan, bestaande uit twee componenten zoals een "Paris MOU- logboek" en een nieuwe meldingsverplichting door het schip. Het MOU- logboek kan worden verstrekt aan elk schip dat voor de eerste maal een Memorandumhaven aandoet. Het logboek zou detailgegevens moeten bevatten over de uitgevoerde havenstaatinspectie en een beschrijving van de vastgestelde gebreken, alsook de namen van de scheepseigenaars of beheerders. Bepaalde schepen zouden 48 uur op voorhand aan de aan te lopen Memorandumhaven, de naam van het schip en de naam van de eigenaars of beheerders moeten melden. Het betreft vooral schepen die een eerste maal een Memorandumhaven aanlopen of die deze havens aanlopen zonder MOU- logboek; schepen die gedurende 12 maanden niet geïnspecteerd zijn; schepen die gebreken vertonen totdat ze een schoon inspectierapport kunnen voorleggen; schepen die zijn vastgehouden geweest maar de toelating kregen naar een andere haven te varen totdat ze kunnen bewijzen door middel van een schoon inspectierapport dat de reden van de vasthouding is hersteld; alle schepen die effectief in een Memorandumhaven zijn vastgehouden de laatste 12 maanden; en tenslotte alle schepen die toebehoren aan eigenaars of beheerders waarvan één van hun schepen in substandaardconditie werd bevonden, totdat al hun schepen een schoon inspectierapport kunnen voorleggen. Het feit of een MOU- logboek werd verstrekt aan een bepaald schip, alsmede de naam van de eigenaars en beheerders van het schip zou deel moeten uitmaken van het SIRENAC- databestand³⁴²³.

³⁴²² De Commissie van de EG vat het probleem als volgt samen: "*inspecting authorities of a Member State lack essential information on the ships entering their ports, even when these have already been inspected. It is not known, for example, if the deficiencies recorded have actually been rectified before departure. ... Besides, in several instances, deficiencies which were recorded as rectified were still found in existence by the PSC authority in the next port of call; - it is not known, in general, how many ships were found with deficiencies at the first inspection, and on how many ships the same deficiencies were found during the second inspection; - it is not known if defective ships were actually those found defective the previous year ...; - the relationship between the age of the vessel and deficiencies found or detentions made is unknown; - when the ship is allowed to proceed under the proviso that she will be repaired as required, thereafter often nothing more is known. On several occasions the ships may simply change names and return later in the year with no improvement of the standards ...*". "A Common Policy on Safe Seas", 43, para. 66.

³⁴²³ Aanbeveling 34 en 35, Donaldson rapport.

8.3.3.5. De verschillende inspectiemogelijkheden onder het Memorandum en de Havenstaatrichtlijn

Bij de inspecties door de havenautoriteiten onder het MOU wordt een onderscheid gemaakt tussen gewone en gedetailleerde inspecties, vergelijkbaar met de inspectiedifferentiatie in het Zeerechtverdrag (art. 2226). Inspecties naar de operationele werking op het schip worden sedert 1992 ook in het kader van het Memorandum uitgevoerd. De Havenstaatrichtlijn voegt daar nog de uitgebreide inspecties aan toe.

8.3.3.5.1. De gewone inspectie

De **gewone inspectie** (of initiële controle), bestaat uit een bezoek aan boord van het schip ter controle van de aanwezige certificaten en de documenten, die een aanduiding geven dat de relevante verdragsverplichtingen worden nagekomen (Sectie 3.1., MOU; art. 6 (1)(2), Havenstaatrichtlijn). Voor alle duidelijkheid en om tot meer uniforme havenstaatsinspecties te komen, vermeldt het MOU sinds 1995 (2.1., Bijlage I) en de Havenstaatrichtlijn (Bijlage II) welke certificaten en documenten worden bedoeld. Het betreft vooral SOLAS-, MARPOL-, Laadlijn- en STCW- certificaten en documenten vereist volgens de verplichte Codes, waaronder de oliejournaals, de ladingjournaals, certificaten voor het vervoer van chemicaliën en vloeibare gassen in bulk, aangevuld met de verklaring van de minimum bemanningsterkte en certificaten met betrekking tot de sterkte van de scheepsromp en de machines. Dit zijn de documenten die minstens aanwezig moeten zijn. De inspecteur wordt niet belet om ook andere certificaten en documenten te controleren die in navolging op internationale verdragen aan boord dienen te zijn³⁴²⁴. De Havenstaatrichtlijn voegt aan de opgesomde certificaten in Bijlage II ook het belangrijke "ISM Code" certificaat toe. Dit certificaat moet op tankers vanaf 1998 en op andere goederenschepen vanaf 2002 aanwezig zijn.

De Havenstaatrichtlijn breidt de gewone inspectie ook uitdrukkelijk uit naar de staat waarin het schip zich bevindt. De havenstaatsinspecteur moet op zijn minst nagaan in welke algemene toestand het schip zich bevindt, met inbegrip van de machinekamer, de accommodatie en de hygiënische omstandigheden (art. 6 (1)(b)). Wordt het schip in orde bevonden, dan krijgt de kapitein een gestandaardiseerd schoon inspectierapport ("clean inspection report"). De gewone inspectie onder de Havenstaatrichtlijn omvat ook de toestand van het schip op het eerste gezicht, daar waar deze beoordeling volgens het MOU in de zin van "clear grounds" of "gegronde redenen" enkel de aanzet geeft voor een gedetailleerde inspectie en niet behoort tot de gewone inspectieverplichting. De Havenstaatrichtlijn is op dit punt voor de inspecteur duidelijker dan het MOU.

8.3.3.5.2. De gedetailleerde inspectie

Bij afwezigheid van geldige certificaten of documenten, of indien er bij geldige certificaten of documenten "gegronde redenen" zijn om aan te nemen dat het schip niet substantieel voldoet aan de vereisten van de relevante internationale verdragen (en bijhorende certificaten of documenten), kan een **gedetailleerde inspectie** worden uitgevoerd in overeenstemming met

³⁴²⁴ Artikel 6 (2) Havenstaatrichtlijn.

de procedures uit Bijlage I bij het MOU (sectie 3.1., MOU) en Bijlage IV van de Havenstaatrichtlijn (art. 6 (4), Richtlijn). De door de inspecteurs te volgen richtlijnen uit beide bijlagen besteden aandacht aan de veiligheid van het schip, de minimum vereisten waaraan de bemanningsleden moeten voldoen en de daarbij relevante kwalificatiecertificaten met het oog op de voorkoming van ongevallen, de gezondheid van de bemanningsleden, de veiligheid en hygiëne aan boord en de technische vereisten noodzakelijk om verontreiniging te voorkomen. Bijlage I (1.1), MOU en Bijlage IV, Havenstaatrichtlijn verwijzen voor wat de maritieme veiligheid betreft en de toestand van het schip naar de IMO-procedures bij de controle van schepen en de principes voor een veilige bemanning³⁴²⁵. Voor wat de voorkoming van verontreiniging betreft, wordt verwezen naar de procedures voor de controle van schepen en de lozingen onder Bijlage I van MARPOL 73/78 en onder Bijlage II van MARPOL 73/78³⁴²⁶. Voor de arbeidsvoorwaarden aan boord van schepen wordt verwezen naar de ILO Richtlijnen, waarvan de essentie werd opgenomen in punt 4 van Bijlage I en achteraf geamendeerd³⁴²⁷. Tenslotte verwijzen de bijlagen naar de IMDG Code³⁴²⁸ en naar de te volgen procedure bij de controle van schepen op hun bedrijfsvoering³⁴²⁹.

Bij de controle van de minimum bemanning aan boord van het schip, mogen slechts maatregelen worden getroffen door de havenstaat (bv. vasthouden van het schip) in en na overleg met de vlaggenstaat, tenzij het antwoord van de vlaggenstaat uit blijft en het bemanningstekort van die aard is dat het schip erdoor onveilig is voor de te voorziene reis³⁴³⁰. Een gelijkaardige overlegprocedure met de vlaggenstaat is voorzien bij inbreuken op ILO verdragen die betrekking hebben op de gezondheid en de ziekteverzekering van de bemanning, de repatriëring, de arbeidsovereenkomst, het stakingsrecht en het recht zich te organiseren (vakbondsrecht)³⁴³¹, maar niet bij de andere controleprocedures.

Er bestaan "gegronde redenen" om tot een gedetailleerde inspectie over te gaan, indien de inspecteur feiten ontdekt die naar zijn beroepsmatig oordeel een verdere inspectie van het

³⁴²⁵ Resolutie A.466(XII) Procedures for the Control of Ships, geamendeerd door Resolutie A.597(17); Resolutie A.481(XII) Principles of Safe Manning. Bijlage I, Memorandum werd geamendeerd en in overeenstemming gebracht met de SOLAS-amendementen, meer bepaald het document betreffende de verplichte aanwezigheid van een minimum bemanning. Het amendement op Bijlage I werd van kracht op 8 december 1991: MOU, Annual Report 1991, 20.

³⁴²⁶ Resolutie A.542(13) en MEPC.26(23).

³⁴²⁷ "ILO Guidelines on Procedures for the Inspection of Labour Conditions on Board Ships", door de ILO aangenomen in oktober 1989 in uitvoering van het ILO Verdrag 147: MOU, Annual Report 1990, 14-15; Bijlage I werd overeenkomstig geamendeerd (van kracht op 8 december 1991): MOU, Annual Report 1991, 20.

³⁴²⁸ Amendement op Bijlage I, van kracht op 8 december 1991; zie MOU, Annual Report 1991, 20; punt 6, Bijlage IV, Havenstaatrichtlijn.

³⁴²⁹ Resolutie A.742(18) en punt 5, Bijlage IV, Havenstaatrichtlijn.

³⁴³⁰ Zie punt 3, Bijlage 1, MOU; punt 8, Bijlage IV, Havenstaatrichtlijn verwijst hiervoor naar Bijlage I, MOU.

³⁴³¹ Zie punt 4.4., Bijlage 1, MOU; punt 8, Bijlage IV, Havenstaatrichtlijn verwijst hiervoor eveneens naar Bijlage I, MOU.

schip, de uitrusting of de bemanning rechtvaardigen (art. 6 (3), Havenstaatrictlijn). Onder "gegronde redenen" wordt niet beperkend³⁴³² begrepen: 1/ een rapport of notificatie vanwege een andere maritieme autoriteit, verantwoordelijk voor de inspecties; 2/ een rapport of een klacht door de kapitein, een bemanningslid of iedere andere persoon of organisatie met legitieme belangen bij de veilige werking van het schip, de werk -en leefomstandigheden aan boord of de voorkoming van verontreiniging, tenzij de betrokken maritieme autoriteiten in die haven van mening zijn dat het rapport of de klacht manifest ongegrond is; en 3/ andere aanduidingen van ernstige gebreken, meer bepaald met betrekking tot Bijlage I, MOU (Sectie 3.2.1., MOU). De Havenstaatrictlijn voegt daar nog aan toe: 1/ het schip is op weg naar de haven betrokken geweest bij een aanvaring en 2/ de prioritair te inspecteren schepen, zoals vermeld in Bijlage I van de Richtlijn met uitzondering van de schepen die een eerste maal een EU haven aanlopen. Ook het vaststellen van operationele tekortkomingen geeft aanleiding tot een gedetailleerde inspectie op basis van "gegronde redenen". "Gegronde redenen" zijn hierbij: 1/ aanduidingen van tekortkomingen in de bedrijfsvoering tijdens de procedure van de havenstaatcontrole in navolging op SOLAS 74, MARPOL 73/78 en STCW 1978; 2/ aanduidingen dat de laad -en andere activiteiten niet veilig worden uitgevoerd in navolging op IMO-richtlijnen; 3/ de betrokkenheid van het schip bij incidenten die te wijten zijn aan het niet voldoen aan de operationele vereisten; 4/ aanduidingen, bij het zien van een brandoefening of een oefening om het schip te verlaten, dat de bemanning niet vertrouwd is met essentiële te volgen procedures; 5/ de afwezigheid van een recente bemanningslijst; en 6/ aanduidingen dat de voornaamste bemanningsleden niet in staat zijn om met elkaar of met andere personen aan boord te communiceren (Sectie 3.2.2., MOU; punt 1.6 Resolutie A.742(18)). De Havenstaatrictlijn bevat dezelfde verwijzingen, hoewel nog meer gespecificeerd. Operationele tekortkomingen in navolging op MARPOL 73/78 worden onder meer omschreven als: 1. een niet behoorlijk bijgehouden oliejournaal; 2. een beschuldiging van het overtreden van de lozingsvoorwaarden; 3. het niet voorleggen door de kapitein van een olietanker van het verslag van het olielozingsbewakings- en regelsysteem over de laatste ballastreis. Ook het ontdekken van onnauwkeurigheden bij de controle van de certificaten en documenten is een gegronde reden voor een gedetailleerde inspectie, evenals aanwijzingen dat de bemanningsleden niet in staat zijn te voldoen aan artikel 8 van de STCW- Richtlijn 94/58 van 22 november 1994 (Bijlage III, Havenstaatrictlijn).

Schepen waarvan de vlaggenstaat de relevante IMO- verdragen niet heeft geratificeerd en niet beschikken over de nodige certificaten, maken in navolging op de "no more favourable treatment" clause, altijd het voorwerp uit van een meer gedetailleerde inspectie³⁴³³. Het is de bedoeling om hierdoor de vlaggenstaten aan te moedigen om de IMO- verdragen te ratificeren. Door niet-ratificatie kunnen ze de havenstaatcontroles zeker niet ontlopen of moeilijker een concurrentievoordeel halen uit de niet-ratificatie van verdragen. Niettemin spelen classificatiemaatschappijen hierop handig in en verstrekken aan niet-verdragsschepen toch verdragcertificaten waardoor verwarring ontstaat tussen werkelijke verdragsschepen en onwerkelijke verdragsschepen op basis van de certificaatgegevens. Zo beschikte de Ierse

³⁴³² "Inter alia" volgens Sectie 3.2.1., MOU of de "niet-limitatieve lijst" volgens art. 6 (3) en Bijlage III, Havenstaatrictlijn.

³⁴³³ Cf. Bijlage I (1.3), Paris MOU; Bijlage I (1.3), Tokyo MOU; Bijlage I (1.3), Vina Del Mar Agreement on Port State Control.

kustvaarder Union Moon over een "Certificate of Compliance" met MARPOL 73/78 en een IOPP Certificaat, uitgegeven door de Germanischer Lloyd en gedateerd op 25 januari 1991, terwijl Ierland als vlaggenstaat pas in januari 1995 het MARPOL- Verdrag heeft geratificeerd. Deze praktijk is verdragsrechtelijk niet toegelaten en verdoezelt in veel gevallen de werkelijke toestand aan boord van het schip. Het eerste vermoeden dat op basis van de afwezigheid van rechtsgeldige certificaten, het schip niet voldoet aan de verdragsverplichtingen wordt hierdoor weggewerkt³⁴³⁴.

8.3.3.5.3. De uitgebreide inspectie

De uitgebreide inspectie is een nieuwe inspectievorm voor havenstaten, geïntroduceerd door de Europese Havenstaatrictlijn en bestaat uit een verscherpte controle op bepaalde categorieën van schepen, met name: 1/ olietankschepen die 5 jaar of minder verwijderd zijn van de uitfaseringsdatum waarna de dubbele rompverplichting van kracht wordt; 2/ bulkschepen ouder dan 12 jaar op basis van de constructiedatum vermeld op de certificaten; 3/ passagiersschepen; en 4/ gas- en chemicaliëntankers die ouder zijn dan 12 jaar, op basis van de constructiedatum (art. 7 (1) en Bijlage V). Deze schepen kunnen slechts éénmaal per 12 maanden aan een uitgebreide inspectie worden onderworpen door een havenstaatcontroleur van een lidstaat van de Europese Unie, volgens de niet-verplichte richtsnoeren uit deel B van Bijlage V. De richtsnoeren moeten de inspecteurs enkel tot steun dienen. In feite is de uitgebreide inspectie een deel van de belangrijkste technische controles die normaliter worden uitgevoerd door classificatiemaatschappijen en waarbij de Richtlijn de mogelijkheid voorziet om deze controles nog eens over te doen door de havenstaatinspecteur. Een tekortkoming aan het schip, zoals gebleken uit een uitgebreide inspectie, is echter ook een reden om het schip in de haven vast te houden totdat de herstelling heeft plaatsgevonden (art. 9). De 12 maanden vrijstelling slaat enkel op de uitgebreide inspectie en niet op de gewone en gedetailleerde inspecties (art. 7 (3)).

8.3.3.5.4. De inspectie naar operationele tekortkomingen

In 1992 werden door de MOU leden 265 controles uitgevoerd naar de bedrijfsvoering aan boord van schepen in overeenstemming met het SOLAS- Verdrag. In 1993 zijn deze controles bijna verdubbeld tot 512 en in 1994 opgelopen tot 643. De controles op de bedrijfsvoering aan boord van schepen in overeenstemming met het MARPOL- Verdrag zijn van 10 in 1992 gestegen tot 130 in 1993 en 268 in 1994³⁴³⁵.

Door de mogelijkheid van controles in te lassen naar de bedrijfsvoering op het schip, worden de vroegere controlemogelijkheden aanzienlijk uitgebreid. Voorheen waren de controles hoofdzakelijk gericht op de aanwezigheid van de vereiste certificaten en bij afwezigheid werd de toestand of de staat waarin het schip zich bevond, onderzocht. Een uitzondering hierop vormde de mogelijkheid voor de havenstaten bij het MOU om op eigen initiatief of op verzoek van een andere lidstaat, een controle in te stellen naar vermoedelijke operationele inbreuken op

³⁴³⁴ In maart 1995 werd door de Belgische Zeevaartinspectie vastgesteld dat het schip op verschillende technische punten niet voldeed aan de MARPOL- verplichten ondanks het feit dat het schip op 12 september 1994 nog een jaarlijks onderzoek door de surveyor van de Germanische Lloyd had ondergaan.

³⁴³⁵ Cf. MOU, Annual Report 1993, 77; MOU, Annual Report 1994, 81.

Regel 10 van COLREG 1972 (een inbreuk op de toepasselijke verkeersscheidingsstelsels) en bij operationele schendingen tegen MARPOL 73/78 (lozingsovertredingen), met de bedoeling bewijsmateriaal te verzamelen omtrent de vermeende inbreuk of schending. In geval van vermoedelijke overtredingen op de lozing van schadelijke stoffen, kan een kuststaat een havenstaat van het MOU verzoeken om het betrokken schip in zijn haven te onderzoeken en indien nodig verzoeken een monster te nemen van gelijk welke beweerde gevaarlijke stof (Sectie 5, MOU). Voor wat olieverontreiniging betreft, werd onder het Akkoord van Bonn in 1992 de herziene NORDTEST methode voor de identificatie van olieverontreiniging aanvaard die door de Scandinavische landen wordt gehanteerd. Het doel van de NORDTEST methode bestaat erin om op een gestandaardiseerde wijze olie/water-monsters te nemen en ze te analyseren, te vervoeren, te bewaren, te evalueren en te presenteren. Uiteindelijk moet het volgen van de NORDTEST ertoe bijdragen om voor een rechtbank een bijkomend bewijs van het verband tussen een olielozing en de overtreder aan te tonen. "*Conclusions from analyses will not, however, on their own identify the offender, but are important parts of the legal process*"³⁴³⁶. Inderdaad zal het bewijs via de analyse van lozingmonsters slechts een bevestiging of een ontkenning zijn van een vermoeden van lozing door een bepaalde lozer en een aanvulling op ander overtuigend bewijsmateriaal, zoals foto- en filmmateriaal bij een betrapting op heterdaad en administratieve en technische onderzoeksgegevens verkregen aan boord van het schip. Hoewel de NORDTEST ook wordt aanbevolen bij analyses van oliehoudend lenswater (bilges), is de test vooral geschikt voor de identificatie van olie op zeewater, stranden en zeevogels afkomstig van de laadruimen van tankers (zuivere ladingolie en ballastwater). Bij lenswater afkomstig van de machineruimten is het bijzonder moeilijk om een verband te leggen met een specifiek schip via monsteranalyses. Het lenswater is doorgaans een vermenging van verschillende soorten olie die op de meeste schepen worden gebruikt. Voor chemicaliën is er geen regionaal gestandaardiseerde methode om monsters te nemen en te analyseren. Wegens de complexiteit en de diversiteit in het aantal mogelijke chemicaliën worden weinig of omzeggens geen identificatietesten uitgevoerd door middel van monsternames na lozingen door chemicaliëntankers.

8.3.3.5.5. Het inspectieverslag

Nadat de inspecties zijn uitgevoerd, krijgen de kapitein en de IMO een gestandaardiseerd document waarop de resultaten van de inspectie staan vermeld, de details van de door de inspecteur genomen maatregelen (sectie 3.10, MOU) en de door kapitein, eigenaar of de exploitant te nemen maatregelen om de tekortkomingen te verhelpen (art. 8 (1), Havenstaatrichtlijn). Het inspectieverslag is een gestandaardiseerd verslag, zoals opgenomen in Bijlage 3, MOU. Vanaf 29 januari 1995 zijn ook de rapporten waarop de gebreken van het schip zijn vermeld die niet konden of werden hersteld in de haven van inspectie, gestandaardiseerd³⁴³⁷. Dit "Report of Deficiencies not Fully Rectified or Only Provisionally Repaired" wordt overgezonden aan de maritieme autoriteiten van de volgende aanloophaven en aan de vlaggenstaatadministratie of de voor deze administratie optredende gevolmachtigde voor de certificatie. Voorheen werd bij de gebreken die niet volledig waren hersteld enkel de volgende

³⁴³⁶ Introduction, Oil Spill Identification System Within the Bonn Agreement, NORDTEST Oil Spill Identification System, Hoofdstuk 30, Bonn Agreement Manual, 4/38.

³⁴³⁷ 15de amendement MOU, Appendix to Annex 2.

aanloophaven verwittigd via het MOU communicatienetwerk. De Havenstaatrichtlijn gaat nog verder. De inspecterende havenstaatautoriteit moet alle andere bevoegde instanties van de EU lidstaten verwittigen (art. 11 (5)).

8.3.3.6. Afdwingingsmiddelen om de internationale verplichtingen door schepen te doen naleven ("Compliance control")

Op basis van het Memorandum van Parijs kunnen geen straffen of boetes worden opgelegd. Binnen de bevoegdheid van de havenstaat om de wetgeving van toepassing in zijn territorium te doen naleven, kan de havenstaat slechts straffen of boetes opleggen bij inbreuken op de toepasselijke internationale verdragen die zijn ten uitvoer gelegd in de nationale wetgeving van de havenstaat³⁴³⁸. Het MOU is een administratief samenwerkingsakkoord en beoogt geen rechtsbasis te bieden voor het opleggen van straffen. Onder de MOU statenpraktijk bestaan diverse afdwingingsmechanismen, gaande van het vasthouden of ophouden van het schip in de haven, bepaalde vlaggen of schepen prioritair inspecteren, door publicatie van de vasthoudingsratio's de aandacht vestigen op substandaardschepen en tenslotte kosten aanrekenen voor de door de havenstaat uigevoerde controle. In het verleden werd niet het ganse scala van deze afdwingingsmiddelen door alle havenstaten toegepast. Het MOU uniformiseert vrij recent een aantal van die praktijken, zoals de identificatie van prioritair te inspecteren schepen en vlaggen en het aanrekenen van inspectiekosten, een praktijk die door België reeds jaren wordt toegepast. Het is vooral de Europese havenstaatrichtlijn die het aanrekenen van inspecties op een meer geharmoniseerde wijze mogelijk maakt, alsook het stilleggen van laad- en losoperaties onder bepaalde voorwaarden.

8.3.3.6.1. Het vasthouden van de schepen in de haven en het onderbreken van de laad- en losoperaties, als ultiem afdwingingsmiddel

Het Memorandum biedt een gecoördineerde basis om administratieve sancties op te leggen, in de vorm van het vasthouden van het schip in de haven tot de noodzakelijke herstellingswerken zijn uitgevoerd. Het vasthouden van een schip in de haven is voor de eigenaar of exploitant een dure aangelegenheid. Er werd berekend dat de vasthoudingen onder het Memorandum, de scheepseigenaars over 10 jaar (1982-1992) een inkomstenverlies hebben toegebracht van 120 miljoen ECU, zonder de kosten voor de noodzakelijke herstellingswerken. De vasthoudingen onder het MOU kosten de scheepseigenaars minstens 12 miljoen ECU per jaar³⁴³⁹. Naarmate de vasthoudingsratio stijgt, zal bijgevolg ook het verlies aan inkomsten navenant stijgen. De bedoeling is uiteraard om malafide scheepseigenaars financieel te straffen, waardoor het veiligheidsniveau van de schepen wordt verhoogd of de substandaardschepen het aanlopen van Europese havens vermijden.

In geval gebreken worden vastgesteld die duidelijk een gevaar opleveren voor de veiligheid

³⁴³⁸ Cf. art 230, Zeerechtverdrag, voor wat betreft de voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu door vreemde schepen; cf. KASOULIDES, G, Paris Memorandum of Understanding: A Regional Regime of Enforcement, in *o.c.*, FREESTONE, D, IJLSTRA, T. (Eds.), 185 (1990).

³⁴³⁹ MOU, *Annual Report 1992*, 4.

van het schip en bemanning, de gezondheid van de bemanning of schade aan het leefmilieu, moet de inspecterende autoriteit onder het Memorandum verzekeren dat dit gevaar is opgeheven vooraleer het schip terug de zee kiest (sectie 3.7, MOU; art. 9 (2), Havenstaatrichtlijn). Daartoe kan het uitvaren van het schip worden belet totdat de nodige aanpassingen of herstellingen zijn gebeurd³⁴⁴⁰. Luidens de Havenstaatrichtlijn kunnen ook activiteiten (bv. laden- en lossen) waarbij tekortkomingen worden vastgesteld, worden stopgezet. De stopzetting van de activiteit wordt pas opgeheven indien de bevoegde instantie oordeelt dat de activiteit kan worden hervat zonder een gevaar op te leveren voor de veiligheid en gezondheid van de passagiers, de bemanning of andere schepen of zonder onredelijk groot gevaar voor schade aan het mariene milieu. Vanaf 1 januari 1995 zijn nieuwe MOU richtlijnen van kracht die in detail de gevallen opsommen die aanleiding kunnen geven voor het vasthouden van het schip in de haven (paragraaf 6, Bijlage I, MOU). Deze richtlijnen werden uitgewerkt door de "MOU Working Group on Harmonization" en door het PSCC unaniem aanvaard³⁴⁴¹ en overgenomen in de "criteria voor de aanhouding van schepen" in de Havenstaatrichtlijn (Bijlage VI). In Bijlage VI van de Richtlijn wordt een niet-uitputtende lijst van voorbeelden gegeven die de vasthouding van een schip rechtvaardigen. Het betreft: 1/ het ontbreken van een geldig certificaat volgens de vigerende verdragen of een equivalent indien het schip de vlag voert van een niet-verdragsstaat; 2/ omvangrijke beschadigingen, corrosieplekken of interingen aan de scheepsstructuur die de zeewaardigheid of plaatselijke belasting veroorzaakt aan de dekken en de scheepsromp; 3/ het ontbreken van informatie over de stabiliteit van het schip om volgens snelle en eenvoudige procedures het ballasten en de belasting van het schip tijdens de ganse duur van de zeereis te regelen; 4/ een niet-functionerende noodgenerator, noodverlichting, hoofd- of noodbrandbluspomp; 5/ het ontbreken of een gebrekkige werking van radio-apparatuur nodig voor alarm-, nood- en spoedberichten; 6/ onvoldoende bemanning, niet-gekwalificeerde bemanning of een slecht samengestelde bemanning; 7/ het ontbreken, het niet of slecht werken van de olie-waterscheidingsinstallatie, het bewakings- en regelsysteem voor olielozingen of het 15 ppm-alarmsysteem; 8/ de slechte staat van de luikhoofden of de sluitmiddelen ervan waardoor de bescherming tegen wind en regen van de romp wordt aangetast.

De richtlijnen zullen ongetwijfeld de verschillende detentiepraktijken bij de havenstaatinspecties in Europa (EU en MOU) beter uniformiseren. Zoals eerder opgemerkt zijn beide lijsten niet-limitatief, maar een juridisch houvast voor de inspecteur om tot de aanhouding van een schip te beslissen. De lijst is volgens het MOU een hulpmiddel, terwijl de Havenstaatrichtlijn het dwingende karakter van de lijst benadrukt. De inspecteur is verplicht ("dient") deze criteria toe te passen (art. 9 (3)), en vindt hierbij in de eerste plaats een rechtvaardigingsgrond om tot de vasthouding van een schip over te gaan.

Het vasthouden van schepen wordt niet meer afhankelijk gesteld van de verblijfsduur van het schip in de haven tijdens het laden/lossen ("timing criterium"). Voorheen werd vooral rekening gehouden met de duur en de aard van de voorziene reis of dienst, het type en de grootte van het schip, de aanwezige uitrusting en de aard van de lading. Een schip met gebreken dat de haven niet mocht uitvaren alvorens de gebreken waren hersteld, werd niet als vastgehouden

³⁴⁴⁰ Cf. ook art. 219, Zeerechtverdrag, betreffende de zeewaardigheid van schepen ter vermindering van verontreiniging.

³⁴⁴¹ MOU, Annual Report 1994, 28.

opgegeven indien de gebreken werden hersteld tijdens de normale verblijfsduur van het schip in de haven. Dit komt frequent voor bij kleine uitrustingsgebreken of de afwezigheid van de vereiste documenten. Nu worden deze schepen na de eerste inspectie als vastgehouden beschouwd, onafgezien of de vastgestelde gebreken binnen de normale verblijfsduur van het schip in de haven kunnen worden verholpen. Het nieuwe aanhoudingscriterium is onafhankelijk van de voorziene verblijfsduur van het schip in de haven of andere parameters, maar wordt beheerst door de controle op het herstel of de opheffing van de tekortkomingen. Het betekent dat de bevoegde autoriteit verifieert of de tekortkomingen voor het vertrek van het schip zijn verholpen, bij voorkeur door een nieuw bezoek aan het schip³⁴⁴². Het herbezoek aan het schip is hier een aanduiding voor de ernst van de tekortkomingen. Hierdoor mag worden verwacht dat het aantal gemelde vasthoudingen in de MOU-statistieken nog zal stijgen, zonder dat er daarom een verband kan worden gelegd met een plotse achteruitgang in de kwaliteit van de koopvaardijvloot.

Bij het vasthouden van het schip moet de havenstaat de vlaggenstaat hiervan zo vlug mogelijk op de hoogte brengen. Als het certificaat is uitgereikt door een organisatie in de plaats van door de vlaggenstaat, dan wordt ook deze organisatie op de hoogte gebracht (sectie 3.7, MOU). Luidens de Havenstaatrictlijn moet deze verwittiging onmiddellijk gebeuren en schriftelijk (art. 9 (5)). De te verwittigen instantie kan de vlaggenstaatadministratie zijn of de consul, of in diens afwezigheid, de dichtstbijzijnde diplomatieke vertegenwoordiger. In bepaalde gevallen, "indien zulks van belang is", wordt ook de classificatiemaatschappij of de verantwoordelijke voor de afgifte van de certificaten verwittigd. De Havenstaatrictlijn herhaalt hier Voorschrift 19 (d), Hoofdstuk I van het SOLAS- Protocol 1978. Wanneer de classificatiemaatschappij moet worden verwittigd, wordt niet gespecificeerd. Er mag worden verwacht dat de classificatiemaatschappij zal worden verwittigd indien bij de aanhouding van het schip gebreken aan de basis liggen die een invloed hebben op de classering van het schip. Er is geen verwittigingsplicht bij het stopzetten van activiteiten, zoals laad- of losoperaties.

De eigenaar of exploitant put uit het internationaal recht, het MOU en de Havenstaatrictlijn de mogelijkheid tot het eisen van een vergoeding wegens geleden verlies of schade tengevolge van het vasthouden van zijn schip. Dit is het geval indien de inspecterende autoriteit niet al het mogelijke heeft gedaan om het schip onnodig op- of vast te houden³⁴⁴³. De Havenstaatrictlijn vermeldt daarbij expliciet dat de bewijslast hiervoor op de eigenaar of de exploitant ligt (art. 9 (7)). Het MOU en de verdragen zijn hierover stilzwijgend en laten dit over aan de vigerende nationale wetgevingen van de havenstaten. Door de Havenstaatrictlijn worden de lidstaten verplicht een beroepsprocedure tegen de aanhoudingsbeslissing mogelijk te maken, waarvan de kapitein op de hoogte moet worden gebracht. De beroepsprocedure schorst de aanhouding

³⁴⁴² Sectie 6 (2), Bijlage MOU; Bijlage IV (1), Havenstaatrictlijn: "Schepen die niet veilig de zee kunnen kiezen, worden bij de eerste inspectie aangehouden, ongeacht het tijdstip die het schip in de haven zal doorbrengen", terwijl een schip zal worden aangehouden "indien de tekortkomingen zo ernstig zijn dat een inspecteur het opnieuw moet bezoeken om er zich voor de afvaart van te gewiszen dat deze zijn verholpen".

³⁴⁴³ De inspecterende autoriteit moet alle mogelijke inspanningen doen om te vermijden dat het schip onnodig wordt vastgehouden of het uitvaren wordt vertraagd. Bij onnodige/onterechte/onwettige vertragingen of vasthoudingen van het schip, kan het schip aanspraak maken op een vergoeding voor het geleden verlies of schade: sectie 3.11, MOU; art. 9 (7), Havenstaatrictlijn; cf. art. 7, MARPOL 73/78; art. X, 4), STCW 1978; art. 232, Zeerechtverdrag.

niet, maar beoogt onredelijke besluiten te voorkomen die aanleiding geven tot onnodige vertragingen of aanhoudingen. Er wordt in de richtlijn geen termijn voorzien, waarbinnen aan dit beroep een gevolg wordt gegeven. De beroepsprocedure is niet verplicht tegen een beslissing van de havenstaatinspecteur om de laad- of losoperaties van het schip (de exploitatie in de haven) te stoppen of te onderbreken. De Havenstaatrichtlijn maakt deze procedure enkel verplicht bij "aanhoudingen", die worden onderscheiden van "stopzettingen" van activiteiten³⁴⁴⁴. Deze beroepsprocedure bestaat in België reeds sedert 1972³⁴⁴⁵. Het beroep is mogelijk bij de Onderzoeksraad voor de Zeevaart, hoewel tot op heden nog geen enkele beroepsprocedure dienaangaande werd ingesteld, vermoedelijk omdat ook dit beroep geen opschortende kracht heeft en er geen termijnen zijn voorzien waarbinnen de Onderzoeksraad uitspraak moet doen over de aanhoudingsbeslissing. De beroepsprocedure is niet geschikt om een ophouding te niet te doen en garandeert geen snelle behandeling van de zaak. Er zijn geen gevallen bekend in België waarbij door middel van de beroepsprocedure een aanhoudingsbeslissing van een schip werd teniet gedaan.

Als de herstelling aan het schip niet kan worden uitgevoerd in de haven van inspectie, kan het opgehouden schip toch de toelating krijgen om naar een andere haven te varen. De inspecterende autoriteit zal de voorwaarden bepalen waaraan bij het uitvaren moet worden voldaan, meer bepaald mag het schip geen "onredelijk gevaar" opleveren voor de veiligheid, de gezondheid en het leefmilieu (sect. 3.8, MOU). De Havenstaatrichtlijn bevat in art. 11 (1) hetzelfde beginsel, maar maakt bij de kwalificatie van "gevaar" een onderscheid tussen het veiligheidsaspect en het milieu-aspect. Het schip kan naar een geschikte reparatiewerf varen voorzover dit geen "gevaar" oplevert voor de veiligheid en gezondheid van passagiers of bemanning of voor andere schepen. Het gevaar hoeft niet per sé onredelijk te zijn, zodat een gewone gevarenkwalificatie volstaat. De risico's voor het leefmilieu worden echter veel strenger gekwalificeerd dan het gewone gevaar. Het moet immers gaan over "een onredelijk groot" gevaar voor schade aan het mariene milieu. Waarom dit onderscheid wordt gemaakt, is niet duidelijk. Zowel het MOU (enkel "onredelijk gevaar") als het voorstel van richtlijn ("kans op schade") maakten dit onderscheid bij het milieurisico niet. De Raad geeft hiervoor ook geen verklaring en verwijst enkel naar redactionele wijzigingen³⁴⁴⁶.

Luidens het MOU kan de inspecteur het schip de toestemming geven om gewoon naar een andere haven te varen, waarmee de volgende aanloophaven in de regio wordt bedoeld³⁴⁴⁷, en de vervoersactiviteit gewoon kan worden verdergezet. Deze haven moet niet noodzakelijk over een reparatiewerf beschikken. Enkel de volgende aanloophaven moet van de komst en de

³⁴⁴⁴ Cf. artt. 9 (2) en 10, Havenstaatrichtlijn.

³⁴⁴⁵ Cf. art. 18, Wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen (B.S., 17 oktober 1972).

³⁴⁴⁶ Motivering Raad, P.B. C., 93/43 van 13 april 1995.

³⁴⁴⁷ Dit blijkt uit het rapport dat daarover wordt gezonden naar de maritieme autoriteiten van de volgende aanloophaven in de regio: cf. sect. 3.8, MOU.

gebreken van het schip worden verwittigd³⁴⁴⁸. Het volstaat voor de kapitein om de inspecteur een verkeerde volgende aanloophaven op te geven en het schip ontsnapt aan een nieuwe controle die nagaat of de herstelling is uitgevoerd. De Havenstaatrichtlijn daarentegen is veel strikter. Het schip moet naar de "dichtstbijzijnde" scheepsreparatiewerf varen, die wordt gekozen in overleg tussen de kapitein en de haveninspectiediensten. Dit is niet noodzakelijkerwijze de volgende aanloophaven van het schip, maar wel de eerstvolgende reparatiewerf. De staat waar de reparatiewerf is gelegen en de vlaggenstaat moeten op de hoogte worden gebracht over de voorwaarden waaronder de reis kan verlopen. De classificatiemaatschappij wordt verwittigd voor zover deze bij de vaststelling en de herstelling van de tekortkoming een belang heeft. Ook iedere andere mogelijke betrokken autoriteit (bv. langs de vaarweg van het schip) wordt door de inspecterende partij op de hoogte gebracht van de reisvoorwaarden. Een lidstaat van de EU die door de inspecterende autoriteit is op de hoogte gebracht over de reisvoorwaarden van het schip, brengt op zijn beurt de inspecterende autoriteit op de hoogte van de genomen maatregelen (art. 11 (1)(2)(3), Havenstaatrichtlijn).

De administratieve sanctie om onveilige schepen in de haven vast te houden, is de meest efficiënte en een onmiddellijk werkende sanctie waarover de havenstaten ten aanzien van vreemde koopvaardis-schepen beschikken. De mogelijkheid tot het vasthouden van het schip in de haven bestaat in België reeds vóór de inwerkingtreding van het Memorandum³⁴⁴⁹. De kleine herstellingen of het vervangen van versleten materiaal grijpen meestal plaats tijdens de laad- of losoperaties van het schip of het normale verblijf in de haven. Grote herstellingswerken worden doorgaans zo snel als mogelijk uitgevoerd wegens de kostprijs voor het schip bij een te lange inactiviteit. In de haven van Antwerpen kan het schip zonder het bewijs dat de herstellingswerken zijn uitgevoerd, de sluisen niet passeren en de haven niet verlaten³⁴⁵⁰. Zelfs indien een schip zonder toestemming een haven zou verlaten, kunnen de andere havenautoriteiten van het Memorandum en/of de Havenstaatrichtlijn hiervan worden verwittigd en worden gevraagd passende maatregelen te treffen, waaronder de meest verregaande erin bestaat het schip de toegang tot de haven te weigeren.

³⁴⁴⁸ "In the case of deficiencies not fully rectified or only provisionally repaired, a message shall be sent to the competent Authority of the region State where the next port of call of the ship is situated": Bijlage 2 (1) en Bijvoegsel bij Bijlage 2, MOU.

³⁴⁴⁹ Cf. artt. 2. § 1 en 14 § 1, W. van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen (B.S., 17 oktober 1972). In België is de zeevaartinspectie bevoegd voor het toezicht op de veiligheid van de scheepvaart en voor de technische scheepsinspecties van de schepen in de Belgische havens. De zeevaartinspectie verzamelt alle gegevens over de inspecties die worden doorgegeven naar het computercentrum van het MOU in Saint Malo. De waterschouten zijn enerzijds belast met het administratief toezicht op vreemde schepen, met name het toezicht op de internationale veiligheidslicenties, de minimum-bemanning, de brevetten (STCW), de grenscontrole en het toezicht over vreemde zeelieden tijdens hun verblijf in de Belgische havens en wateren. Deze laatste taak vergt enorm veel inspanningen in navolging op het Schengen akkoord. Waterschouten hebben ook politionele bevoegdheden op de zeevaart (art. 1, W. 27 september 1842; art. 4, 13°, K.B. 10 september 1929) en zijn officieren van de gerechtelijke politie en staan als dusdanig onder het toezicht van de procureur des Konings (art. 2, W. 27 september 1942). Het districtshoofd van de zeevaartinspectie of zijn gemachtigde heeft het recht elk schip te doen aanhouden dat niet aan de wettelijke of reglementaire voorwaarden voldoet. Het schip wordt aangehouden en vrijgelaten door de waterschout op advies van de zeevaartinspectie.

³⁴⁵⁰ De Waterschout moet immers het bevel tot weerhouding uitdrukkelijk en schriftelijk opheffen, waarover zowel de havenkapiteinsdienst, het loodswezen en de betrokken sluismeester worden op de hoogte gebracht.

8.3.3.6.2. Het verrekenen van de inspectiekosten op het schip bij vasthoudingen

In de loop der jaren zijn de havenstaatcontroles onder het Memorandum een algemeen aanvaarde praktijk geworden, die echter een bijkomende financiële inspanning vergen van de leden. Er wordt geschat dat de inspectie van een schip in de haven gemiddeld 2 tot 3 uur in beslag neemt, hetgeen betekent dat tot en met 1992 reeds 315.000 man/uren werd geïnvesteerd in havenstaatcontroles. Uitgaande van een gemiddelde kost van 60 ECU per man/uur, komt men tot een reeds gedane investering van 20 miljoen ECU op 10 jaar, waardoor de jaarlijkse factuur oploopt tot meer dan 2 miljoen ECU, zijnde de prijs voor "*the delinquency of flag States*"³⁴⁵¹. Bepaalde havenstaten rekenen kosten aan voor de inspecties van de schepen in de haven, hetzij geheel (bv. België³⁴⁵²), hetzij gedeeltelijk in het geval het schip na de inspectie wordt vastgehouden, andere havenstaten rekenen geen kosten aan (bv. Finland³⁴⁵³). In navolging op het beginsel dat de potentiële vervuiler of de verdragsovertreder betaalt, is het dan ook logisch dat de Europese Havenstaatrichtlijn uitdrukkelijk voorziet dat de kosten voor de inspecties van het schip waarop tekortkomingen zijn vastgesteld, worden doorgerekend aan de eigenaar of exploitant van het schip. Als voorwaarde om de kosten van de inspecties te kunnen doorrekenen, wordt echter wel gesteld dat de gebreken van of op het schip een vasthouding moeten rechtvaardigen. De vasthouding wordt enkel opgegeven wanneer de eigenaar of exploitant van het schip ofwel de inspectievergoeding volledig heeft betaald of daartoe een toereikende waarborg heeft verstrekt (art. 16 Havenstaatrichtlijn). De vasthouding moet ook garanderen dat de inspectiekosten van de havenstaat effectief worden vergoed, hetzij door betaling of door een borgstelling. Bij niet-betaling of borgstelling kan zelfs een schip waarvan de gebreken zijn hersteld die aanleiding gaven tot een vasthouding, verder in de haven worden vastgehouden (art. 16 (3), Havenstaatrichtlijn). Om de verrekening van inspectiekosten voor de scheepvaart aanvaardbaar te maken, worden ze gekoppeld aan de vasthoudingskwalificatie van het schip in de haven.

Er kan worden verwacht dat het aantal vasthoudingen van schepen in havens van de Europese Unie in de toekomst sterk zal stijgen, gedeeltelijk doordat na een vasthouding de kosten voor de inspectie op het schip kunnen worden teruggevorderd. Dit komt reeds tot uiting in de inspectieresultaten van 1994 onder het MOU. Een verhoging van het aantal vasthoudingen van schepen, kan voor havens echter voor uitbatingsproblemen zorgen. Vastgehouden schepen bezetten immers kaairuimte die in veel gevallen noodzakelijk is voor overslag van goederen van en naar andere schepen. Havenautoriteiten hebben immers geen zicht op de duur van de vasthouding, indien niet tot de onmiddellijke herstelling van het schip wordt overgegaan. Dit kan ertoe leiden dat een vastgehouden schip diverse keren van ligplaats moet veranderen. In de haven van Antwerpen lagen eind december 1992 drie schepen meer dan 9 maanden vastgehouden, terwijl einde december 1993 vier schepen meer dan 12 maanden lagen vastge-

³⁴⁵¹ MOU, *Annual Report 1992*, 4; Payoyo relateert dit bedrag omdat in 35% van de gevallen schepen van de MOU leden worden geïnspecteerd, waardoor de kostprijs ten laste van de niet-MO-leden slechts 65% van de uitgaven bedraagt: PAYOYO, P.B., *l.c.*, 390-391.

³⁴⁵² In België worden op basis van art. 30 van de Wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen (*B.S.*, 17 oktober 1972) retributies geheven voor de controles in het kader van het MOU.

³⁴⁵³ HAKAMIES, J., Finland and the European Port State Control, in 59 *Baltic Sea Environment Proceedings* 130 (1994).

houden³⁴⁵⁴. In de haven van Rotterdam liggen dagelijks gemiddeld 29 schepen vastgehouden of onder beslag³⁴⁵⁵.

8.3.3.6.3. Het publiceren van de identificatiegegevens van de vastgehouden schepen (substandaardschepen)

In navolging op IMO- Resolutie A.466(XII) zijn de lidstaten verplicht om de drie maanden een lijst naar de IMO te zenden met gegevens over de schepen die werden vastgehouden in hun havens³⁴⁵⁶. De IMO is bijgevolg op de hoogte over de schepen die wegens veiligheids-overwegingen in de havens werden vastgehouden, voor zover de leden aan hun meldingsverplichtingen voldoen. De IMO gebruikt deze informatie niet systematisch en verwerkt ze niet tot statistisch bruikbaar materiaal. Het PSCC daarentegen heeft deze materie altijd zeer omzichtig aangepakt, omdat niet ieder vastgehouden schip noodzakelijkerwijze een substandaardschip is en men bijgevolg geen onjuiste gegevens wou publiceren³⁴⁵⁷. De klemtoon lag vooral op de collectieve publicatie van de namen van de substandaardvlaggen in de jaarverslagen en niet de substandaardschepen. Er werd echter vastgesteld dat de publicatie van de vastgehouden vlaggen weinig effect had op de vlaggenstaten, waardoor andere verantwoordelijke partijen moeten worden geïdentificeerd zoals de scheepseigenaar of de exploitant van het schip. De druk binnen het MOU werd groot om de vastgehouden schepen in de havens algemeen kenbaar te maken via een openbare publicatie per individuele lidstaat, teneinde "*not to allow irresponsible operators of ships to continue their sub-standard operations in blissful anonymity*"³⁴⁵⁸. Daartoe moesten eerst twee voorwaarden worden vervuld. Een eerste voorwaarde is uiteraard dat men tot een geharmoniseerd vasthoudingsbeleid komt met duidelijke parameters. Veel schepen werden immers opgehouden in de haven, maar werden niet als "vastgehouden" geclassificeerd omdat de gebreken konden worden hersteld tijdens de normale duur van het havenbezoek door het schip of omdat de havenstaatcontroleur onduidelijke nationale instructies had om schepen op te houden. Om een beter beeld te krijgen over het totaal aantal schepen waarvan effectief het uitvaren uit de havens is belet, moeten ook de schepen die worden opgehouden wegens gebreken die tijdens het normale verblijf van het schip in de haven worden hersteld, als vastgehouden worden beschouwd (= de gemeenschappelijke vasthoudingsprocedure). Ten tweede werd een duidelijke richtlijst opgesteld

³⁴⁵⁴ Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, Bestuur van de Maritieme Zaken en van de Binnenvaart, Jaarverslagen over de werkzaamheden van de Waterschoutkantoren en de Zeevaartpolitie, 20 (1992) en 22 (1993).

³⁴⁵⁵ Mondelinge mededeling door H.B. HANEKAMP op de workshop "Scheepsafvalstoffen", Antwerpen, 16 december 1994, die ook gewag maakte van pieken tot 75 schepen.

³⁴⁵⁶ Dit is een verdragsrechtelijke verplichting onder Voorschrift I/19 van het SOLAS- Verdrag.

³⁴⁵⁷ MOU, Annual Report 1993, 19: "... although a sub-standard ship would, prima facie, not escape detention within the Paris Memorandum region, the reversed assumption that every detained ship would imply a sub-standard ship would not necessarily have to be valid. Therefore, as a matter of prudence, it was preferred not to disclose any information that could be unnecessarily stigmatizing in respect of some owners or operators".

³⁴⁵⁸ MOU, Annual Report 1994, 26.

van de gebreken die een vasthouding van het schip noodzaken³⁴⁵⁹.

De 24ste PSCC vergadering besliste uiteindelijk in mei 1994 om per kwartaal details te publiceren over de inspectieresultaten bij vastgehouden schepen in het kader van het MOU³⁴⁶⁰, op voorwaarde dat deze schepen de laatste drie maanden werden vastgehouden in een haven. Aangezien één enkele vasthouding geen indicatie is voor een substandaardschip en een toevalstreffer kan zijn, werd als bijkomende eis opgelegd dat het schip de laatste twee jaar eveneens één of meermalen in een haven werd vastgehouden³⁴⁶¹. De Havenstaatrichtlijn bevestigt in navolging op het MOU een gelijkaardige aandacht aan de publicatie van de vasthoudinggegevens. Zo moeten de gegevens van de vastgehouden schepen (naam schip, naam van eigenaar of exploitant, IMO-nummer, vlaggenstaat, classificatiebureau, reden van aanhouding, plaats en datum van aanhouding) minstens vier maal per jaar worden gepubliceerd. Het betreft eveneens schepen die in de afgelopen drie maanden zijn vastgehouden en de schepen die in de afgelopen 24 maanden meer dan éénmaal werden vastgehouden (art. 15). De bedoeling is dat hierdoor expediteurs of charterpartijen worden afgeschrikt om van deze schepen gebruik te maken en de eigenaars worden aangespoord om hun schepen uit eigen beweging beter te onderhouden. Deze publicatie zal ook bijdragen om bij de classificatiebureaus het kaf van het koren te scheiden, terwijl de Europese classificatierichtlijn nog verder gaat door in te grijpen in een ver doorgedreven vorm van kwaliteitscontrole op classificatiebureaus. Sedert 1994 publiceren Frankrijk en Groot-Brittannië de resultaten van de inspecties die aanleiding geven tot het vasthouden van een schip³⁴⁶². Groot-Brittannië publiceert de vasthoudingen maandelijks³⁴⁶³.

8.3.4. De inspectieresultaten onder het MOU

8.3.4.1. Praktijk en evolutie

Jaarlijks wordt er onder de auspiciën van het PSCC een jaarverslag gepubliceerd met de statistische data over de resultaten van de inspecties. Die data worden uitgesplitst naar het aantal inspecties, het aantal geïnspecteerde individuele schepen en het aantal vastgestelde

³⁴⁵⁹ MOU, Annual Report 1993, 21.

³⁴⁶⁰ MOU, Annual Report 1994, 20; Op de vijfde Ministeriële Conferentie over havenstaatcontrole onder het Memorandum op 14 september 1994 te Kopenhagen, zijn de Ministers eveneens overeengekomen om de bijzonderheden te publiceren over de schepen die het voorwerp zijn van herhaalde vasthoudingen in de havens: NSC Progress Report 1995, 119.

³⁴⁶¹ MOU, Annual Report 1994, 26: "It was observed ... that a single detention would not necessarily classify a ship as substandard ship. A detention could be the result of an occasional sub-standard condition of an otherwise well operated ship. It was felt that it would not serve any purpose to publish the latter detentions and for that reason it was decided that the quarterly publication of ships detained should consist of those ships that had been detained during the last three months and, in addition, once or more during the previous 24 months. The additional condition that the ship must have been detained more than once in the previous two years, should make a proper distinction between ships being detained "occasionally" and ships with a more frequent detention record".

³⁴⁶² NSPR 1995, 120-121.

³⁴⁶³ Cf. Fairplay, 7 December 1995, 11: "Panama tops UK detention list".

gebreken. Ook het aantal vertragingen/vasthoudingen, het procentueel aandeel ten aanzien van de geïnspecteerde schepen en de scheepstypes die werden vertraagd/vastgehouden, wordt weergegeven. Per gecontroleerde vlag worden het aantal geïnspecteerde schepen vermeld, het aantal individuele schepen, de inspecties met en zonder gebreken en de procentuele overstijging van de gemiddelde vasthoudingsratio. Tenslotte worden de meest voorkomende gebreken vermeld en procentueel uitgesplitst per grote categorie (certificaten, bemanning, accommodatie, veiligheid, brandbestrijding, ongevallenpreventie, mariene verontreiniging, ...) ten aanzien van het totaal aantal vastgestelde gebreken en per scheepstype. Wat we niet terugvinden in de jaarverslagen, zijn de gegevens over de individuele inspectieresultaten van de leden bij het MOU.

Alvorens de resultaten van de inspecties voor de periode 1988-1994 in detail te bekijken, moet worden opgemerkt dat de 15 verschillende maritieme autoriteiten uiteenlopende tradities en inspectieprocedures hebben. Dit heeft uiteraard een invloed op het aantal inspecties, de vaststelling van de gebreken, het aantal ophoudingen en vasthoudingen³⁴⁶⁴. Aangezien sedert 1 januari 1988 een nieuwe schattingsmethode³⁴⁶⁵ wordt toegepast voor het aantal individuele schepen die de havens van de leden aandoen, zijn de inspectieresultaten in percentages van voor 1988 en deze erna, niet volledig met elkaar te vergelijken. Dit heeft echter geen invloed op de absolute cijfergegevens over de inspecties. Van 1982 tot en met 1993 werden 136.805 inspecties uitgevoerd bij 100.108 individuele schepen, waarvan de laatste vijf jaar in steeds stijgende lijn. Tijdens die periode werden 234.694 gebreken vastgesteld en 4.893 schepen opgehouden of vastgehouden in de havens³⁴⁶⁶. Vooral de laatste twee jaar is er een spectaculaire stijging in het aantal vastgestelde gebreken en het aantal ophoudingen van schepen (cf. tabellen infra). Uit die gegevens kan echter niet met zekerheid worden afgeleid of die stijging verband houdt met de kwantitatieve verhoging van de inspecties, een kwalitatieve verbetering in de inspecties of met een kwalitatieve achteruitgang van de toestand van en op de schepen.

Bij de inspectieresultaten van 1992 zijn voor het eerst de resultaten van de Poolse havenstaatinspecties gevoegd³⁴⁶⁷. Bij de stijging van het aantal geïnspecteerde schepen, maar vooral bij het aantal inspecties, moet rekening worden gehouden dat ook de Canadese haveninspecties sedert 1993 in de inspectiecijfers zijn opgenomen. In 1993 werden de Canadese inspectieresultaten van de havens gelegen aan zowel de west- als oostkust opgenomen, terwijl de inspectieresultaten van 1994 enkel de Canadese inspecties in de havens aan de Atlantische Oceaan weergeven. Inspectieresultaten van de aan de oostkust gelegen Canadese havens worden sedert 1994 opgenomen in de inspectieresultaten van het Tokio-Memorandum.

³⁴⁶⁴ Zie de havenstaatinspecties door de Noordzeelanden in 1994, in NSPR 1995, 121.

³⁴⁶⁵ Zie MOU, Annual Report 1988, 19, waarbij men ook is overgeschakeld op kalenderjaren voor het weergeven van de inspectieresultaten.

³⁴⁶⁶ Zie jaarverslagen MOU, 1983/84-1993, "Summary of port State controls"; Tijdens de 10-jarige werking van het Memorandum (1982-1992) werden in de havens 125.000 inspecties uitgevoerd op 95.000 schepen, waarbij meer dan 4.000 schepen in de havens werden opgehouden wegens hun onzekerwaardige toestand: MOU, Annual Report 1992, 4; zie ook figuren bij PAYOYO, P.B., Implementation of International Conventions through Port State Control: An Assessment, 18 MP 380-383 (1994).

³⁴⁶⁷ MOU, Annual Report 1992, 31-32.

Hierdoor wordt de daling van het aantal inspecties in 1994 t.a.v. 1993 verklaard, maar eveneens de stijging van het inspectiegemiddelde in de regio van 26,1 % naar 26,8%³⁴⁶⁸.

Tabel 58: geeft een weergave van het aantal uitgevoerde inspecties, het aantal geïnspecteerde schepen, het aantal daarbij betrokken vlaggenstaten en het inspectiegemiddelde uitgedrukt in procenten ten aanzien van het aantal individuele schepen (Bron: MOU, Annual Reports, 1988-1994).

Jaar	Inspecties	Individuele schepen	Vlaggenstaten	Inspectie-gemiddelde
1988	11.224	8.382	112	18,2%
1989	12.459	9.164	113	20,6%
1990	13.955	9.842	115	23,0%
1991	14.379	10.101	107	23,7%
1992	14.783	10.455	115	23,8%
1993	17.294	11.252	111	26,1%
1994	16.964	10.694	112	26,8%

Opvallend voor 1993 is de sterke stijging in het aantal inspecties en geïnspecteerde schepen, met als gevolg dat voor het eerst in het bestaan van het Memorandum het jaarlijkse 25% inspectiegemiddelde van de individuele schepen op regionale basis wordt overschreden. Hierbij moet worden opgemerkt dat de kwantiteit van de inspecties niet ten koste is gegaan van de kwaliteit. Niettemin laten de resultaten voor 1993 niet toe om te concluderen dat de inspanningen van alle Europese Memorandumleden sterk zijn gestegen, aangezien ook de Canadese inspectieresultaten zijn opgenomen³⁴⁶⁹, zonder dat het jaarverslag een kwantitatieve uitsplitsing maakt tussen Canadese en Europese inspecties.

De Canadese resultaten worden niet opgenomen bij de cijfers over het aantal vastgestelde vasthoudingen in de hiernavolgende tabel. Uit de Canadese statistieken kan niet worden opgemaakt welke vasthoudingen aan de westkust (Aziatische regio) en welke aan de oostkust (Memorandum) hebben plaatsgevonden. In 1993 heeft Canada alleen 179 schepen vastgehouden³⁴⁷⁰ of bijna 1/5 van het aantal Europese vasthoudingen. Voor de toch spectaculaire stijging van het aantal vasthoudingen in Europa, kan worden opgemerkt dat sedert 1993 schepen van bepaalde vlaggenstaten aan prioritaire inspecties worden onderworpen bij de selectie van te inspecteren schepen. De statistische cijfers geven indicaties, die evenwel met grote omzichtigheid moeten worden benaderd. Er kunnen diverse oorzaken zijn voor de sterke stijging van het aantal vasthoudingen in 1993, waaronder de verouderende wereldvloot, de herziening van de vasthoudingsprocedures onder het MOU, een andere selectie van de te inspecteren schepen met meer aandacht voor prioritair te inspecteren schepen (substandaardschepen, bulkschepen, ...) of een verbeterde kwaliteit van de havenstaatsinspecties zelf³⁴⁷¹. De sterke stijging van de cijfers over het aantal

³⁴⁶⁸ MOU, Annual Report 1994, 34.

³⁴⁶⁹ Cf. MOU, Annual Report 1993, 29.

³⁴⁷⁰ MOU, Annual Report 1993, 31.

vastgestelde gebreken in 1994 weerspiegelen ongetwijfeld een kwalitatieve verbetering van de havenstaatinspecties en kunnen niet louter worden toegeschreven aan een versnelde achteruitgang van de wereldkoopvaardijvloot. De spectaculaire stijging van het aantal vasthoudingen van schepen in de havens in 1993 en 1994 moet gedifferentieerd worden beoordeeld. De stijging in het aantal vastgehouden schepen in 1993 is waarschijnlijk het gevolg van de meer selectieve criteria om schepen voor een inspectie te identificeren (o.m. vlaggen die uitsteken boven het driejaargemiddelde van het vasthoudingspercentage). Ook de herziene vasthoudingsprocedures in 1993 kunnen gedeeltelijk de stijging van de vasthoudingen in 1993 verklaren, maar vooral deze in 1994. In 1994 is het effect van de controles van prioritaire vlaggen in vergelijking met 1993 gering³⁴⁷². De spectaculaire stijging van het aantal vasthoudingen in 1994 t.a.v. 1993 is waarschijnlijk voor een groot deel het gevolg in de meldingswijziging van de vasthoudingen. Sedert 1993 is de beslissing om een schip in de haven vast te houden losgekoppeld van de tijdsduur dat het schip in de haven verblijft. M.a.w. schepen worden vastgehouden ongeacht of de herstelling al dan niet kan plaatsgrijpen tijdens het normale verblijf van het schip in de haven en worden ook als dusdanig opgegeven.

Volgende tabel geeft een weergave van de stijging van het jaarlijks vastgestelde aantal gebreken en vertragingen/vasthoudingen. De gemiddelde vasthoudingen zijn procentueel uitgedrukt in relatie tot het aantal individuele schepen.

Tabel 59 : Gebreken en vertragingen/vasthoudingen

Jaar	Gebreken	Vertragingen / vasthoudingen	Gemiddelde vasthoudingen
1988	15.110	295	3,52%
1989	18.608	344	3,75%
1990	22.623	448	4,48%
1991	25.930	525	5,20%
1992	27.136	588	5,62%
1993	43.071	926	8,23%
1994	53.210	1.597	14,93%

Om een onderscheid te maken tussen de relatieve stijging van de gebreken, toe te wijzen aan het stijgende aantal uitgevoerde inspecties, en een mogelijke absolute stijging in het aantal vastgestelde gebreken, worden de gebreken uitgedrukt in een gebrekenratio. De gebrekenratio weergegeven in tabel 11, geeft de ratio weer tussen het aantal vastgestelde gebreken en het aantal inspecties enerzijds en tussen het aantal vastgestelde gebreken en het aantal individuele schepen anderzijds. De stijging duidt op een toename van het aantal vastgestelde gebreken per inspectie en per schip, waarbij moet rekening worden gehouden dat het gemiddelden zijn die geen onderscheid maken tussen de inspecties met gebreken en de inspecties zonder gebreken.

³⁴⁷¹ Zie MOU, Annual Report 1993, 31-32.

³⁴⁷² MOU, Annual Report 1994, 24 en 34.

Tabel 60 : De gebrekenratio in verhouding tot het aantal inspecties en het aantal individuele schepen

Jaar	Gebreken/inspectie	Gebreken / individuele schepen
1988	1,35	1,80
1989	1,49	2,03
1990	1,62	2,30
1991	1,80	2,57
1992	1,84	2,60
1993	2,49	3,83
1994	3,14	4,98

Sedert 1991 wordt er een onderscheid gemaakt in het aantal inspecties waarbij geen gebreken werden vastgesteld en het aantal inspecties waarbij dit wel het geval is. Indien de gebrekenratio wordt uitgedrukt in verhouding tot het aantal geïnspecteerde schepen met vastgestelde gebreken, komt men uiteraard tot een hogere gebrekenratio per schip. In 1993 waren er gemiddeld 5 gebreken bij elke inspectie van schepen waarbij gebreken werden vastgesteld. Dit cijfer loopt op tot gemiddeld 6 gebreken in 1994. De laatste kolom geeft het percentage inspecties weer waarbij gebreken worden vastgesteld, ten aanzien van alle geïnspecteerde schepen.

Tabel 61: Gebrekenratio bij geïnspecteerde schepen met gebreken en inspecties waarbij gebreken worden vastgesteld (in %)

Jaar	Inspecties zonder gebreken	Inspecties met gebreken	gebrekenratio bij inspecties met gebreken	% inspecties met gebreken
1991	7.825	6.554	3,96	45,58%
1992	8.095	6.688	4,06	45,24%
1993	8.913	8.381	5,14	48,46%
1994	8.248	8.716	6,10	51,38%

8.3.4.2. Inbreuken op het MARPOL- Verdrag

Tijdens de havenstaatcontroles kunnen verschillende inbreuken worden vastgesteld op het MARPOL- Verdrag. Er zijn de administratieve inbreuken op het oliejournaal voor alle schepen, het ladingjournaal voor chemicaliëntankers of geen IOPP certificaat aan boord van olietankschepen. Er zijn de technische inbreuken, zoals het ontbreken of niet-functioneren van een olie-water afscheider, een olielozingsmonitor, een 15 ppm alarm, maar ook verkeerd aangesloten pijpleidingen. In de volgende tabellen wordt een overzicht gegeven van de meest voorkomende gebreken, als zijnde inbreuken op het MARPOL- Verdrag. De vaststelling van deze gebreken zijn minimale vaststellingen³⁴⁷³. De jaarverslagen van het Memorandum vermelden niet alle MARPOL- inbreuken onder de MARPOL- gebreken. - MARPOL- inbreuken zijn ook ondergebracht bij de meest voorkomende tekortkomingen bij tankers en in de tabel over de inbreuken tegen de certificaten, meer in het bijzonder de IOPP certificaten/NLS certificaten³⁴⁷⁴. Inbreuken op deze certificaten bleven van 1988 tot 1991 vrij constant, om vanaf 1992 sterk toe te nemen. Deze inbreuken bedroegen in 1988: 332 gebreken; in 1989: 265 gebreken; in 1990: 317 gebreken; in 1991: 297 gebreken, in 1992: 353; in 1993: 422 gebreken en in 1994: 604³⁴⁷⁵. Bij een verhoogde gebrekenratio op certificaten is de relatie met het verhogen van het aantal havenstaatcontroles significant. De controle van de noodzakelijke certificaten behoort immers tot de eerste inspectietaak van de havenstaatcontroleur, zonder dat een technische verificatie is vereist. Het schip heeft een geldig certificaat of heeft er geen. De MARPOL-tabellen 13 en 14 geven slechts een beeld over de meest voorkomende administratieve en technische gebreken. Het is niet mogelijk om uit deze cijfers van een gestage stijging in het aantal waargenomen gebreken een duidelijk verband te leggen met de stijging van het aantal controles. Ook een verbeterde kwaliteit van de controles kan hier een belangrijke rol spelen. Gebreken betreffende het oliejournaal bv. kunnen worden opgesplitst in schepen zonder oliejournaal, schepen met een onvolledig oliejournaal, schepen met een oud oliejournaal of schepen waarbij de gegevens uit het oliejournaal berusten op valse gegevens. Deze uitsplitsing is niet terug te vinden in de jaarverslagen van het MOU. MARPOL, Bijlage III-gebreken zijn pas sedert 1992 in de jaarverslagen opgenomen, zonder uitsplitsing naar de aard van de gebreken (in 1993 en in 1994 werden respectievelijk 13 en 11 Bijlage III-gebreken vastgesteld)³⁴⁷⁶. Tenslotte wordt in de jaarverslagen geen gegevens verstrekt over de vaststelling van lozingsovertredingen in strijd met het MARPOL- Verdrag³⁴⁷⁷.

³⁴⁷³ Cf. PAYOYO, P.B., l.c. 384 (1994).

³⁴⁷⁴ IOPP is International Oil Pollution Prevention; NLS is Noxious Liquified Substances.

³⁴⁷⁵ MOU, Annual Report 1990, 53; MOU, Annual Report 1992, 71; MOU, Annual Report 1993, 69; MOU, Annual Report 1994, 73.

³⁴⁷⁶ MOU, Annual Report 1993, 78; MOU, Annual Report 1994, 82.

³⁴⁷⁷ Zie voor een evolutie in de vastgestelde MARPOL-gebreken onder het Memorandum on Port State Control: PAYOYO, P.B., l.c. 385 (1994).

Tabel 62 : Meest voorkomende MARPOL 73/78, Bijlage I-gebreken (bron: MOU, Annual Report 1988-1994).

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
oliejournaal	257	303	367	364	438	520	963
aan boord houden van olie	39	65	107	122	124	267	258
olie-water afscheider	101	135	153	218	310	402	486
olielozingsmonitor en controle	25	47	90	137	161	190	205
15 ppm-alarm	16	49	48	53	81	128	252
standaard lozingsaan-sluiting	10	9	11	9	11	31	51
olierapport	2	22	22	13	11	45	185
andere	121	164	188	204	323	198	401
totaal	571	794	986	1.120	1.368	1.781	2.801

Tabel 63 : De meest voorkomende MARPOL 73/78, Bijlage II- gebreken (bron: MOU, Annual Report 1988-1994).

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
ladingjournaal	30	26	28	25	44	35	45
P + A handboek	61	31	21	13	13	5	33
efficiënte stripping	6	5	0	4	0	3	1
systeem om ladingrestanten te lozen	7	8	4	0	1	12	10
ventilatie procedure/ uitrusting	0	4	3	0	2	5	3
toewijzing scheepstype	4	1	1	1	0	2	4
verontreinigingsrapport	0	1	3	1	1	3	1
andere	37	18	25	22	18	20	45
totaal	142	94	85	66	79	85	142

8.3.4.3. MOU-statistieken, de identificatie van substandaardvlaggen en de interpretatieproblemen

De jaarverslagen bevatten een schat aan gegevens, zoals hierboven ten dele blijkt. Traditioneel wordt veel aandacht besteed aan de vlag van het schip. Achter de vlag zit immers een overheid en een staat schuil, van wie wordt verwacht dat deze minstens de aangegane verdragsverplichtingen zal doen naleven. De leden van het MOU dachten dat het volstond om staten collectief, in een jaarverslag, in kennis te stellen van de toestand waarin hun schepen zich bevinden bij het aanlopen van een Europese haven, om zodoende de substandaardpraktijken op te heffen. De werkelijkheid is ontvondend. Het jaarverslag van 1994 is daarin duidelijk: *"This cautious approach stemmed from the view that the public exposure of a flag State might create an incentive for that flag State to take appropriate action. Unfortunately, statistics show that, in general, no such remedial action by the flag State may be expected"*³⁴⁷⁸. Diverse redenen kunnen voor de niet-naleving van de

verdragsverplichtingen door staten aan de basis liggen. Schepen onder gelijk welke vlag vertonen immers gebreken. De meeste gebreken zijn echter veelal te zoeken bij schepen onder de vlag van landen in ontwikkeling (India, Bangladesh,...); bij landen geconfronteerd met een interne politieke en economische crisis (Angola, Cuba, Estland, Ghana, Jordanië, Roemenië, Vietnam,...); bij exotische eilanden die hun vlag uitlenen om enkel de daaraan gekoppelde inkomsten binnen te halen (Kaap Verdische eilanden, Marshall eilanden, St.Vincent & Grenada, ...) of enkele notoire klassieke goedkope vlaglanden zoals Cyprus en Malta. Schepen die de vlag voerden van Angola, Costa Rica, Estland, Ghana, Soedan en Vietnam vertoonden in 1991 bij iedere inspectie telkens gebreken (100% gebrekenratio)³⁴⁷⁹. In 1992 vertoonden schepen onder de vlag van Albanië, Angola, Bangladesh, Costa Rica, Maldiven, Mauritië, Mauritius, Nigeria en Venezuela een 100% gebrekenratio³⁴⁸⁰. In 1993 waren dit de schepen onder de vlag van Albanië, Angola, Bolivië, Canada, Chili, Equatoriaal Guinea, Peru, Soedan³⁴⁸¹ en in 1994 schepen onder de vlag van Angola, Canada, Gabon, Guine-Bissau, Jordanië, Noord-Korea, Nigeria, Senegal, Thailand, Turkmenistan en Vietnam³⁴⁸². Hieruit kunnen moeilijk algemene conclusies worden getrokken voor de gehele vloot van deze landen omdat deze cijfers meestal worden verkregen op basis van één tot twee/drie geïnspecteerde schepen per jaar. Het is bijvoorbeeld opvallend dat de Canadese vlag gedurende twee opeenvolgende jaren een 100% gebrekenratio vertoont. Dit cijfer wordt verkregen door de inspectie van drie schepen in 1993 en drie schepen in 1994. De Vietnamese vlag vertoont doorgaans een 100% gebrekenratio, terwijl dit in 1993 een 0% gebrekenratio was. De reden is duidelijk. In 1993 werd slechts één schip aan een havenstaatsinspectie onderworpen en dit schip vertoonde geen enkel gebrek. De vaststelling van een 100% gebrekenratio is slechts significant voor langere tijdreeksen en wordt bijgevolg niet door het MOU als een duidelijk bewijs voor substandaardvlaggen beschouwd. Voor korte tijdreeksen van één tot drie jaar wordt de vasthoudingsratio als substandaardidentificatie gehanteerd.

De MOU jaarverslagen vermelden de vlaggen die uitsteken boven de gemiddelde ratio van vasthoudingen van het jaar voordien en sedert 1992 de vlaggen die uitsteken boven de gemiddelde driejaarsratio, zijnde de som van de vasthoudingen over de voorgaande drie jaren. In het eerste geval worden de namen gepubliceerd van de vlaggenstaten wiens schepen uitsteken boven het jaarlijkse vasthoudingspercentage, op voorwaarde dat minimum 20 individueel geïnspecteerde schepen deze vlag gedurende dat jaar hanteerde. In het tweede geval betreft het de publicatie van de namen van de vlaggenstaten die uitsteken boven een driejaarlijks vasthoudingsgemiddelde met minimum 60 individueel geïnspecteerde schepen per vlag over drie jaar. De driejarentabel in het MOU jaarverslag van 1994 vermeldt 23 vlaggen die boven de gemiddelde vasthoudingen uitsteken voor de periode

³⁴⁷⁸ MOU, Annual Report 1994, 26.

³⁴⁷⁹ MOU, Annual Report 1991, 57-60.

³⁴⁸⁰ MOU, Annual Report 1992, 63-66.

³⁴⁸¹ MOU, Annual Report 1993, 61-64.

³⁴⁸² MOU, Annual Report 1994, 65-68.

1992-1994. Het betreft schepen onder de vlag van Algerije, Brazilië, Bulgarije, Cuba, Cyprus, Egypte, Estland, Grenada, Griekenland, Honduras, Indië, Iran, Letland, Libanon, Litouwen, Malta, Marokko, Panama, Portugal, Roemenië, Syrië, St. Vincent, Turkije en Vanuatu. Vlaggen die jaarlijks met minder dan 20 individuele schepen het MOU aandoen of minder dan 60 gedurende drie jaar komen bijgevolg nooit in de tabellen van de vlaggen die uitsteken boven het gemiddelde vasthoudingspercentage. Nochtans verbergen veel van deze vlaggen schepen in een substandaardsituatie. Het jaarverslag van 1994 vermeldt tot en met 1992, de driejaarlijks vasthoudingsratio per vlaggenstaat waarvan de schepen een MOU haven aandeden, ongeacht hun aantal, en waarbij de schepen ook effectief werden vastgehouden. Dit betekent dat in principe bij de 23 voornoemde vlaggen voor de periode 1992-1994 nog 34 andere vlaggen boven de driejarengemiddelde van de vasthoudingen uitsteken en waaraan geen prioritaire aandacht wordt besteed, omdat minder dan 60 schepen gedurende drie jaar een MOU haven hebben aangelopen. Het betreft schepen onder de vlag van Albanië, Angola, Argentinië, Azerbaidzhan, België, Belize, Cameroen, Canada, Kaap Verdische Eilanden, Kaaimaneilanden, Colombia, Costa Rica, Equatoriaal Guinea, Gabon, Ghana, Gibraltar, Guinee-Bissau, IJsland, Indonesië, Ivoorkust, Libië, Maldiven, Mauritius, Mexico, Myanmar, Nigeria, Peru, Senegal, Soedan, Thailand, Tunesië, Uruguay, Venezuela en Vietnam. De in het vet afgedrukte vlaggenstaten zijn leden van het MOU.

Van de 10 belangrijkste maritieme naties op 31 december 1993 met schepen van 1.000 BRT en meer, komt enkel Griekenland voor als zijnde de vlaggenstaat wiens schepen meer worden vastgehouden in de MOU havens dan het jaarlijkse en driejaarlijkse ophoudingsgemiddelde, waarbij nog moet rekening worden gehouden met een uitvlagging van de Griekse vloot voor meer dan 54%³⁴⁸³. De koopvaardijvloot door Grieken gecontroleerd, is evenwel de grootste vloot in de wereld goed voor 16% van het totale draagvermogen. De Griekse vlag herbergt de derde grootste vloot ter wereld, goed voor 2.100 schepen en 30 miljoen BRT of 8% van de wereldvloot en 45% van de EG vloot³⁴⁸⁴.

Ook België scoort slechter dan bv. Vanuatu of Estland, hoewel schepen onder Belgische vlag niet in aanmerking komen voor prioritaire inspecties en schepen onder de vlag van Vanuatu en Estland wel. Nemen we een identiek aantal geïnspecteerde schepen (29) in aanmerking gedurende 1992-1994, dan scoort de Belgische vlag met drie vasthoudingen slechter dan die van Koeweit en Sri Lanka, met elk respectievelijk één vastgehouden schip. Nemen we het aantal vasthoudingen als uitgangspunt, dan staan t.o.v. drie vasthoudingen voor België 29 geïnspecteerde schepen, terwijl voor Kroatië daartoe 41 schepen werden

³⁴⁸³ Bij de vier belangrijkste maritieme landen volgens het DWT-tonnage is de Griekse vloot in 1993 voor meer dan 54 % uitgevlagd, de Japanse vloot voor 64,9 %, de vloot van de V.S. voor 69,8 % en de Noorse vloot voor 36 %. Berekening op basis van gegevens in UNCTAD, *Review of Maritime Transport*, 1994, tabel over de 10 belangrijkste maritieme landen; zie ook Belgische Redersvereniging, *Jaarverslag 1993*, Antwerpen, 1994, 16: Het totale percentage van uitvlagging naar een open register of offshore register was in 1993 bij enkele MOU leden als volgt: België 96,24 %, Groot-Brittannië 76,55 %, Zweden 76,03 %, Duitsland 62,55 %, Frankrijk 54,42 %, Denemarken 44,76 %, Nederland 35,82 %, Noorwegen 35,64 % en Italië 18,44 %.

³⁴⁸⁴ Lloyd's Register, 107 100A1 10 (1994).

geïnspecteerd en voor Ierland 168³⁴⁸⁵. Deze resultaten voor de Belgische vlag worden verkregen door de verouderde schepen die nog onder Belgische vlag varen. De goed uitgeruste en moderne schepen van de Belgische reders zijn vooral uitgevlagd naar Luxemburg, terwijl enkel nog de RMT ferryschepen en een dertiental vooral kleine schepen, kustschepen en sleepboten onder de Belgische vlag blijven³⁴⁸⁶. Het valt echter moeilijk te besluiten dat ook de Belgische vlag naar een substandaardvlag is geëvolueerd, hoewel uit de statistische cijfers deze indruk wordt gewekt.

Uit de inspectieresultaten van het MOU kan bijgevolg ook niet met zekerheid worden afgeleid dat schepen onder goedkope vlag of een offshore register in het algemeen slechter scoren dan de anderen. De Panamese goedkope vlag komt, net als de Cypriotische en de Maltese vlag, voor in de tabellen van 1992, 1993 en 1994 bij de overschrijding van de driejaarlijkse gemiddelde vasthoudingsratio en bij de overschrijding van het jaarlijkse gemiddelde van de vertragingen/vasthoudingen per vlaggenstaat. Schepen onder de goedkope vlag of open register van bv. Liberia, de Nederlandse Antillen, de Bahamas en Bermuda daarentegen scoren procentueel beter dan dit gemiddelde. Statistisch gezien is in absolute cijfers de kans groter op het vaststellen van gebreken bij schepen onder de vlag van de goedkope vlaggenstaten met veel schepen onder hun vlag of met schepen die behoren tot de geïndiceerde scheepstypes (olietankschepen, grote bulkschepen en chemicaliëntankers). Door het feit dat de Cypriotische vlag gedurende drie opeenvolgende jaren op de driejaarlijkse tabel verschijnt en door de MOU controles wordt geïndiceerd, kwam de Cypriotische regering onder toenemende druk om effectieve maatregelen te treffen. In 1995 ratificeerde het Cypriotische parlement uiteindelijk ILO Verdrag 147, keurde de aanstelling goed van 50 onafhankelijke surveyors, die op termijn moeten opereren in de strategische havens in Europa en de rest van de wereld en gaf zijn goedkeuring om het administratieve personeelskader in de afdeling koopvaardij-scheepvaart met 50% uit te breiden tot 22 leden. In Rotterdam wordt een maritiem bureau geïnstalleerd met een maritieme attaché, terwijl het scheepsregister wordt gecomputeriseerd zodat alle onafhankelijke inspecteurs er toegang tot krijgen³⁴⁸⁷. Uit de inspectieresultaten kan ook niet worden afgeleid dat goedkope vlag-schepen in de jaren 90 hun activiteiten hebben verlegd buiten de regio van het Memorandum, zoals uit de hiernavolgende tabellen blijkt.

³⁴⁸⁵ Cf. MOU, Annual Report 1994, 54-57.

³⁴⁸⁶ Zie Belgische Redersvereniging, Jaarverslag 1993, Antwerpen, 1994, 23-28.

³⁴⁸⁷ SAVVIDES, N., Cyprus Navigates its Way to Calmer Waters, 24 Seatrade Review 39 en 43, 45 (1994/9). Uit het artikel komt ook tot uiting dat de Cypriotische Raad voor de Scheepvaart zwaar tilt aan het feit dat schepen onder Cypriotische vlag speciaal worden geïndiceerd.

Tabel 64: Goedkope vlaggenstaten en de evolutie in het aantal geïnspecteerde schepen (Bron: MOU, Annual Reports 1991-1994)

vlag/jaar	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Antigua & Barbuda	279	307	355	239	285	316
Bahamas	506	619	651	503	601	566
Cyprus	944	1.038	1.126	796	896	899
Liberia	587	680	647	538	688	552
Malta	361	457	557	355	541	535
Panama	963	954	979	741	906	795
St.-Vincent	174	238	244	247	231	244
Vanuatu	42	59	56	37	50	50

Tabel 65: Goedkope vlagschepen die de haven van Antwerpen zijn binnengelopen tijdens de periode 1991-1993 (Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, Bestuur van de Maritieme Zaken en van de Binnenvaart, Jaarverslagen over de werkzaamheden van de Waterschoutkantoren en de Zeevaartpolitie, 106-107 (1991), 98-99 (1992) en 104-106 (1993)).

vlag / jaar	1991	1992	1993
Antigua & Barbuda	407	599	803
Bahamas	849	957	877
Cyprus	1.094	1.175	1.126
Liberia	595	732	734
Malta	273	336	335
Panama	811	800	808
St.-Vincent	159	186	207
Vanuatu	56	52	70

Tabel 66: Procentueel aandeel van de koopvaardijvloot van schepen van 1.000 BRT en meer onder goedkope vlag, waarvan de individuele schepen het voorwerp zijn geweest van een MOU-havenstaatcontrole in 1993.

goedkope vlaggenstaat	aantal schepen	gecontroleerd in het kader van MOU	procentueel aandeel MOU-gecontroleerde schepen t.a.v. de ganse vloot
Panama	3.151	906	28,7 %
Liberia	1.461	688	46,9 %
Cyprus	1.230	896	72,8 %
Bahamas	921	601	65,2 %

Verder vermelden de MOU jaarverslagen niet welke gebreken per vlag aanleiding geven tot een aanhouding. Zijn dit bv. bij de goedkope vlaggen de bemanningsvoorschriften, de afwezigheid van documenten, de uitrustingsvoorschriften of de staat van de constructie waarin het schip zich bevindt? Een terugkoppeling van de vlaggen die boven een gemiddelde vasthoudingsratio scoren met de specifieke gebreken die aanleiding gaven voor de vasthouding, kan verder bijdragen tot meer gerichte havenstaatinspecties op basis van de vlag en een betere opvolging van de frequent voorkomende gebreken per vlag.

Tenslotte kan uit de inspectieresultaten van het MOU worden vastgesteld dat schepen die de havens van het Memorandum aanlopen van over de gehele wereld komen, met een overwicht voor de regionale scheepvaart. Gedurende 1990-1992 waren 35% van het aantal gecontroleerde schepen, schepen van de MOU leden, waarop ongeveer 35% van alle inspecties werden uitgevoerd en waarvan 19% van de schepen werden opgehouden in de haven. Bijgevolg slaat 65% van de geïnspecteerde schepen en van het aantal inspecties op schepen onder de vlag van niet-MOU leden, waarop 80% van de ophoudingen in de havens betrekking hebben³⁴⁸⁸.

8.3.5. Naar een universele havenstaatcontrole ?

De Europese regionale havenstaatcontroles hebben aanleiding gegeven tot een universele erkenning van de regionale havenstaatcontroles door de IMO (Resolutie A.682(17) van 6 november 1991). Havenstaatcontroles zijn niet enkel een effectief middel om de tenuitvoerlegging van de verdragsverplichtingen door schepen op een uniforme en gestandaardiseerde wijze te controleren, maar leveren tevens het statistisch materiaal waarop nieuwe initiatieven kunnen worden gebaseerd. Uiteraard geeft het MOU van Parijs slechts een fragmentair beeld over de toestand van de scheepvaart in de gehele wereld. Veel koopvaardijsschepen en passagiersschepen komen immers nooit naar een Europese haven en opereren in andere regio's in de wereld. Naarmate het regionale karakter van de Europese havenstaatcontroles een uitbreiding kent, zullen we niet enkel een beter zicht krijgen op de substandaardschipproblematiek, maar kunnen ook een groter deel van de wereldvloot aan uniforme overeengekomen controleprocedures worden onderworpen. "*The lessons of ten years Port State Control in Europe demonstrates also that no one region can effectively eliminate the operation of sub-standard ships*"³⁴⁸⁹. Om de kans te beperken dat substandaard schepen hun activiteiten verleggen naar regio's zonder havenstaatcontrole, is het belangrijk dat de regio's in de wereld met de havens waar de meeste individuele schepen aanleggen, het voortouw nemen bij het uitvoeren van de controles. Hierbij wordt gedacht aan vier tot vijf regio's in de wereld die de belangrijkste handelsstaten omvatten, terwijl de Verenigde Staten op zichzelf als een regio wordt aanzien³⁴⁹⁰.

Unilaterale havenstaatcontroles zijn immers te vermijden. Unilaterale havenstaatcontroles die efficiënt willen zijn, vereisen niet alleen enorme inspanningen van de betrokken havenstaat, maar missen ook de noodzakelijke gegevensuitwisseling waaruit de regionale havenstaatcontroles op basis van een samenwerkingsovereenkomst hun efficiëntie putten. Zo worden de controles onder het MOU zowel kwalitatief als kwantitatief op elkaar afgestemd, waardoor er een maximalisatie is in de controles op basis van gespreide inspanningen. Unilaterale havenstaatcontroles kunnen sterk uiteenlopen als een gevolg van de concurrentiepositie tussen de havens in éénzelfde regio. Ook voor de scheepvaart is het niet aangewezen om met unilaterale havencontroles geconfronteerd te worden, vooral omdat dit aanlei-

³⁴⁸⁸ PAYOYO, P.B., *l.c.* 390-391 (1994).

³⁴⁸⁹ MOU, *Annual Report 1992*, 5.

³⁴⁹⁰ MOU, *Annual Report 1992*, 6.

ding kan geven tot een veelvoud van controles met verschillende of onduidelijke controleprocedures. De kans bestaat dat de havenstaatcontroles hierdoor de steun van de scheepvaartindustrie verliezen. Tenslotte is de voorkoming van verontreiniging door de scheepvaart een per definitie grensoverschrijdend probleem, dat niet kan worden opgelost door unilaterale acties. Lange tijd is het onduidelijk geweest welke kant de havenstaatcontroles in andere delen van de wereld zouden opgaan. Het PSCC is altijd voorstander geweest van havenstaatcontroles op een regionale basis en voor het Memorandum beperkt tot de Europese kuststaten. Het regionale karakter van de havenstaatcontrole werd trouwens in 1991 bevestigd door de Ministers verantwoordelijk voor de maritieme autoriteiten van het MOU³⁴⁹¹ en door de IMO³⁴⁹².

De Verenigde Staten, Canada, Australië en Japan voeren reeds geruime tijd belangrijke unilaterale havenstaatcontroles uit, waarbij de Verenigde Staten en Japan nauw samenwerken met het MOU onder de status van "samenwerkende maritieme autoriteit", terwijl Australië de controleprocedures afstemde op deze van het MOU³⁴⁹³, en Canada uiteindelijk in 1994 een volwaardig lid werd van het MOU van Parijs. Latijns-Amerikaanse landen hebben op 5 november 1992 een regionale havenstaatcontrole opgericht³⁴⁹⁴, op 2 december 1993 gevolgd door het Tokio Memorandum voor de regio van de Stille Oceaan³⁴⁹⁵. Sedert december 1993 zijn eveneens besprekingen aan de gang om tot een Caraïbische regionale havenstaatcontrole te komen. Het is duidelijk dat het Europese MOU hierbij een belangrij-

³⁴⁹¹ Cf. Ministeriële Verklaring afgelegd tijdens de Vierde Ministeriële Conferentie over havenstaatcontrole, Parijs, 14 maart 1991; zie MOU, Annual Report 1991, 12 en 19.

³⁴⁹² Resolutie A.682(17) "Regional co-operation in the control of ships and discharges" van 6 november 1991: "1. INVITES Governments to consider concluding regional agreements on the application of port State control measures in co-operation with the Organization and to provide information on any such regional agreements concluded and the action taken to implement their provisions; ... 3. INVITES the authorities participating in the Paris Memorandum and any other countries participating in port state control to assist, whenever possible, in the conclusion of regional agreements elsewhere in the world and to study matters of interregional co-operation with a view to compatibility of information systems and exchange of port State control information".

³⁴⁹³ Zie MOU, Annual Report 1991, 7; MOU, Annual Report 1992, 12: Japan kreeg in november 1992 de status van "samenwerkende maritieme autoriteit".

³⁴⁹⁴ De overeenkomst (Acuerdo de Viña del Mar) is afgesloten tussen Argentinië, Brazilië, Chili, Colombia, Ecuador, Mexico, Panama, Peru, Uruguay and Venezuela. Het secretariaat is gevestigd in Buenos Aires, Argentinië. De "Acuerdo de Viña del Mar - Acuerdo latinoamericano sobre control de buques por el Estado rector del puerto" werd reeds voorafgegaan door een samenwerkingsnetwerk tussen de maritieme autoriteiten van Zuid-Amerika, Mexico en Panama (ROCRAM of Red Operativa de Cooperación entre Autoridades Marítimas de Sudamérica, México y Panamá): MOU, Annual Report 1993, 10; X, Ratification of Maritime Conventions, I.3-75 - I.3.-76 en tekst op II.3-240/15 e.v.

³⁴⁹⁵ Tokio Memorandum on Port State Control in the Asia-Pacific Region (Tokio MOU). Met als leden Australië, Canada, China, Fiji, Hong Kong, Maleisië, Indonesië, Japan, de Republiek Korea, Nieuw-Zeeland, Papua Nieuw-Guinea, de Filippijnen, de Russische Federatie, Singapore, de Solomon eilanden, Thailand, Vanuatu en Vietnam. Het Memorandum van Tokio is geïnspireerd op het Memorandum van Parijs. Het secretariaat is gevestigd in Tokio en het MOU van Tokio is reeds van kracht sedert 1 april 1994: MOU, Annual Report 1993, 11; MOU, Annual Report 1994, 8-9; X, Ratification of Maritime Conventions, I.3-74 - I.3.-75 en tekst op II.3-240/1 e.v.

ke pioniersrol heeft vervuld³⁴⁹⁶ en uiteindelijk ook binnen de IMO als dusdanig wordt erkend³⁴⁹⁷. In 1994 beslisten de Ministers van de MOU leden uitdrukkelijk om het lidmaatschap bij het MOU van Parijs strikt regionaal te beperken.

Een toekomstig lid moet zowel aan de regionale (sectie 8.2, MOU) als aan de kwalitatieve voorwaarden (nieuwe bijlage 5, MOU) voldoen³⁴⁹⁸. De kwalitatieve eisen omvatten: 1. uitdrukkelijk de substandaardschepen weren; 2. alle maritieme verdragen ratificeren waarnaar het MOU verwijst; 3. voldoende maritieme en goed opgeleide inspecteurs te werk stellen om het MOU ten volle uit te voeren; 4. als maritieme vlag niet voorkomen op de lijst van het driejaarlijks gemiddelde ophoudingspercentage; 5. vanaf het lidmaatschap een on-line verbinding ter beschikking stellen met het SIRENAC informatiesysteem; 6. de financiële verplichtingen nakomen in de operationele kosten van het MOU. Landen die in aanmerking komen voor lidmaatschap aan het MOU van Parijs worden omschreven als landen met een Europese kustlijn en landen gelegen aan het Noord-Atlantisch basin van Noord-Amerika tot Europa³⁴⁹⁹. Onder Europese kuststaten worden ook de Russische Federatie, de Baltische Republieken, Oekraïne en Georgië begrepen. Deze twee laatsten gelegen aan de Zwarte Zee worden als Europese kuststaten aanzien omdat ze deel uitmaken van de Gemeenschap van Onafhankelijke Staten (GOS). Niet-regionale landen kunnen de status van "samenwerkende maritieme autoriteit" worden toegekend in plaats van het volledige lidmaatschap³⁵⁰⁰, zoals het geval met de Verenigde Staten en Japan.

De bedoeling bestaat erin om op termijn tussen de regionale havenstaatcontroles samenwerkingsverbanden op diverse terreinen tot stand te brengen, zoals de wederzijdse gegevensuitwisseling over gecontroleerde en vastgehouden schepen in de havens of andere data en te komen tot een inter-regionale gecoördineerd havenstaatbeleid, waarbij iedere havenstaatregio zijn autonomie behoudt³⁵⁰¹.

³⁴⁹⁶ Zie deel 3, Progress Made Since the 4th Ministerial Conference on Port State Control (hierna afgekort Vooruitgangsrapport MOU 1994), aangenomen tijdens de Vijfde Ministeriële Conferentie MOU (1994), 73-75 (1995)

³⁴⁹⁷ In Resolutie A.682(17) van 6 november 1991 "Regional Co-operation in the Control of Ships and Discharges": "*RECOGNIZING the important contribution to maritime safety and pollution prevention made through the regional co-operation under the Memorandum of Understanding on Port State Control (the Paris Memorandum) in preventing, without discrimination as to flag, the operation of substandard ships*".

³⁴⁹⁸ 14de amendement op het MOU, van kracht sedert 1 januari 1995.

³⁴⁹⁹ Punt 4.2.2., Vijfde Ministeriële Verklaring MOU; zie ook MOU, Annual Report 1994, 18.

³⁵⁰⁰ MOU, Annual Report 1992, 10-11.

³⁵⁰¹ Cf. punt 5.1.3. en 5.1.4., Vijfde Ministeriële Verklaring MOU (1994) en deel 3 Vooruitgangsrapport MOU (1994).

8.4. Ontvangstinstallaties in de havens: de MARPOL- verplichtingen en de Europese statenpraktijk

8.4.1. De MARPOL- verplichtingen

Een onmisbare component bij het voorkomen van lozingen door de scheepvaart wordt gevormd door de verplichting voor de havenstaten om ontvangstinstallaties ter beschikking te stellen³⁵⁰². Het succes om aan het verbod op lozingen een gevolg te kunnen geven, is in belangrijke mate gekoppeld aan de mogelijkheden voor schepen om hun olieladingresidu en andere oliehoudende stoffen, de restanten bij het vervoer van schadelijke vloeistoffen in bulk, het sanitair afval en de scheepsvuilnis aan land te kunnen brengen. Het MARPOL-Verdrag vereist dat havenstaten ontvangstinstallaties ter beschikking stellen en naarmate de lozingsverplichtingen voor het schip strenger zijn (bijzondere gebieden), moeten die ontvangstfaciliteiten worden uitgebreid. Het MARPOL-Verdrag maakt bij het ter beschikking stellen van ontvangstinstallaties een onderscheid tussen havens uit bijzondere gebieden en havens uit niet-bijzondere gebieden. De "bijzondere gebied"-status wordt op zijn beurt gekoppeld aan het effectief ter beschikking stellen van voldoende ontvangstinstallaties. Het MARPOL-Verdrag laat onverlet door wie de ontvangst wordt beheerd, hetzij de publieke of de private sector, op voorwaarde dat deze in voldoende mate aanwezig is, geen onnodige vertragingen voor het schip oplevert en de IMO op de hoogte wordt gesteld van de aanwezigheid van of het tekort aan ontvangstfaciliteiten. Elke verdragspartij moet immers de IMO in kennis stellen van alle gevallen waar de ontvangstinrichtingen als ontoereikend kunnen worden beschouwd³⁵⁰³ en iedere verdragspartij moet een lijst van ontvangstinstallaties overmaken aan de IMO, met aanduiding van de ligging, de capaciteiten, de beschikbare faciliteiten en andere kenmerken³⁵⁰⁴ (bv. vast of mobiel).

8.4.1.1. Ontvangstinstallaties voor olie

8.4.1.1.1. In bijzondere gebieden

De olierestanten die niet in de bijzondere gebieden mogen worden geloosd, dienen aan boord van het schip te worden gehouden of aan ontvangstinrichtingen te worden afgegeven³⁵⁰⁵. De kuststaten grenzend aan deze bijzondere gebieden hebben de verplichting om alle olielaadplaatsen en reparatiehavens te voorzien van inrichtingen die toereikend zijn voor het ontvangen en verwerken van alle vuile ballast en tankwaswater van olietanksche-

³⁵⁰² Volgens M'GONIGLE en ZACHER waren diverse verdragspartijen initieel van oordeel dat het ter beschikking stellen van ontvangstinstallaties geen juridisch bindende verplichting was, terwijl diegenen die de mening toegedaan waren dat het ter beschikking stellen van ontvangstinstallaties wel een verplichting was, dit beschouwden als een verplichting voor de industrie in de plaats van de overheid: M'GONIGLE, R.M. en ZACHER, M.W., *o.c.*, 116.

³⁵⁰³ Voorschrift 12 (5), Bijlage I; Voorschrift 7 (4), Bijlage II; Voorschrift 10 (2), Bijlage IV; Voorschrift 7 (2), Bijlage V, MARPOL 73/78.

³⁵⁰⁴ Artikel 11, (1) (d), MARPOL 73/78.

³⁵⁰⁵ Voorschrift 10 (4)(b), Bijlage I, geamendeerd door Resolutie MEPC.14(20).

pen. Alle havens in de bijzondere gebieden dienen te beschikken over inrichtingen die toereikend zijn voor het ontvangen van andere residuen en oliehoudende mengsels afkomstig van alle schepen. In de bijzondere gebieden onder Bijlage I moeten bijgevolg in alle gevallen ontvangsfaciliteiten ter beschikking staan (in alle havens en voor alle olieresiduen). Voor havens gelegen aan de zeevaartse ingang van een door de scheepvaart bevaren waterweg waar schepen ballast moeten afgeven wegens de verminderde diepgang van de waterweg, moeten ontvangsfaciliteiten worden ter beschikking gesteld voor de opvang van vuil ballastwater of voor slopwater³⁵⁰⁶. Deze situatie doet zich voor bij schepen op de Westerschelde op weg naar de haven van Antwerpen. Vanaf het moment dat de Noordzee een bijzonder gebied wordt onder Bijlage I van MARPOL 73/78, moeten zeeschepen op weg naar Antwerpen hun vuil ballastwater kunnen afgeven aan een ontvangstininstallatie in een Nederlandse haven, zoals Terneuzen, indien een veilige vaart op de Westerschelde hen noodzaakt te ontballasten en indien de olietanker niet beschikt over gescheiden ballasttanks.

8.4.1.1.2. Buiten bijzondere gebieden

De olieresiduen die niet in zee mogen worden geloosd buiten bijzonder gebieden, moeten tevens aan boord worden gehouden of aan ontvangstinrichtingen worden afgegeven³⁵⁰⁷. De verdragspartijen verbinden er zich toe om de aanleg te verzekeren van ontvangstinrichtingen bij olielaadplaatsen, in reparatiehavens, alsmede in andere havens waar schepen olieresiduen moeten lozen. Die inrichtingen zijn bestemd voor de ontvangst van die residuen en oliehoudende mengsels die achterblijven voor afgifte door olietankschepen en andere schepen³⁵⁰⁸.

Die ontvangstinrichtingen moeten worden aangelegd in: 1/ alle havens en plaatsen waar ruwe olie in olietankschepen wordt geladen, wanneer deze schepen een reis in ballast hebben gemaakt van niet langer dan 72 uren of niet meer dan 1.200 zeemijlen en de capaciteit moet voldoende zijn om de olie- en oliehoudende mengsels van olietankschepen in ontvangst te nemen die niet mag worden geloosd; 2/ alle havens en plaatsen waar andere olie, geen ruwe olie zijnde, in bulk wordt geladen met een gemiddelde hoeveelheid van meer dan 1.000 metrieke tonnen per dag en de capaciteit moet voldoende zijn om de olie- en oliehoudende mengsels van niet-ruwe olietankschepen in ontvangst te nemen die niet mag worden geloosd; 3/ alle havens waar scheepsreparatiewerven of inrichtingen voor het schoonmaken van tanks gevestigd zijn en de capaciteit moet voldoende zijn om alle residuen en oliemengsels in ontvangst te nemen die aan boord zijn gebleven op het ogenblik dat het schip de werf of de inrichting binnenvaart; 4/ alle havens en laad- en losplaatsen waar alle schepen worden behandeld die zijn voorzien van tanks voor oliehoudend slik; 5/ alle havens, ten behoeve van de ontvangst van oliehoudend lenswater en overige residuen en 6/ alle laadhavens voor stortladingen ten behoeve van de ontvangst van residuen uit

³⁵⁰⁶ Voorschrift 10 (7)(a)(i)(ii) en b(i)(ii), Bijlage I, MARPOL 73/78.

³⁵⁰⁷ Voorschrift 9 (6), Bijlage I, MARPOL 73/78

³⁵⁰⁸ Voorschrift 12 (1), Bijlage I, MARPOL 73/78.

combinatieschepen, waarvan de lozing volgens Voorschrift 9 niet mogelijk is³⁵⁰⁹. De ontvangstinrichtingen moeten uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag, met name op 2 oktober 1984, beschikbaar worden gesteld³⁵¹⁰. Dierlijke en plantaardige olie maakt het voorwerp uit van Bijlage II.

8.4.1.2. Ontvangstinstallaties voor schadelijke vloeistoffen

Elke verdragspartij, binnen of buiten een bijzonder gebied, verbindt er zich toe om toereikende ontvangstinstallaties voor schadelijke vloeistoffen bevattende residuen en mengsels ter beschikking te stellen in de laad- en loshavens, de overslagplaatsen en de scheepsreparatiewerven voor chemicaliëntankers, rekening houdend met de behoeften van de schepen die gebruik maken van deze havens, laad- en losplaatsen of herstellingswerven. Elke verdragspartij verbindt er zich toe ervoor te zorgen dat de losplaatsen beschikken over voorzieningen voor het vergemakkelijken van het nazuigen van de ladingtanks. De nog in de laadslangen en leidingsystemen van de losplaats aanwezige schadelijke vloeistoffen mogen niet terugstromen naar het schip. Het behoort tot de bevoegdheid van de verdragspartijen om de types van ontvangstinrichtingen te bepalen, waarvan de IMO in kennis moet worden gesteld³⁵¹¹. Bijlage II is de enige Bijlage waardoor chemicaliëntankers worden verplicht om A-B-C stoffen in de loshaven af te geven tot een bepaalde concentratie wordt bereikt, alvorens een nieuwe lading in te slaan³⁵¹². De chemicaliënproducten zijn meestal zeer gevoelig voor contaminatie met een vorige lading (bv. natrium hydroxide kan in verwaarloosbare hoeveelheden een lading aceton bezoedelen). Door de commerciële wasprocedures is de concentratie van reststoffen in de ladingtanks dikwijls kleiner dan deze verkregen door de verplichte wasprocedures onder het MARPOL-Verdrag, wat nog niet betekent dat deze slobs daadwerkelijk worden afgegeven aan een ontvangstinstallatie. De slobs van een commerciële wasprocedure worden veelal in zee geloosd. De MARPOL-wasprocedure beslaat minstens een uur en het is niet ongebruikelijk dat een commerciële wasprocedure vier tot zes uur in beslag neemt, afhankelijk van de lading³⁵¹³.

³⁵⁰⁹ Voorschrift 12 (2)(3), Bijlage I, MARPOL 73/78.

³⁵¹⁰ Cf. Voorschrift 12 (4), Bijlage I, MARPOL 73/78.

³⁵¹¹ Voorschrift 7 (1)(2)(3), Bijlage II, MARPOL 73/78.

³⁵¹² Enkel voor chemicaliëntankers zijn er verplichte speelbeurten na het lossen van de lading. Behoudens bij chemicaliëntankers met A-B-C stoffen, beslist de kapitein naargelang de omstandigheden over het tijdstip en de plaats van afgifte van afvalstoffen in de havens; Luidens artikel 31, § 2.6., Politierglement voor de Beneden-Zeeschelde (K.B. van 23 september 1992, B.S., 17 oktober 1992) mogen tanks van zeetankschepen die onder de Internationale Gascarriercode vallen, niet worden gespoeld of worden schoongemaakt zonder de toestemming van de Zeevaartinspectiediensten.

³⁵¹³ LAPPALAINEN, H., Measures of Control Under MARPOL 73/78 Relating to the Handling of Noxious Liquids in Finnish Ports, 50 Baltic Sea Environment Proceedings 98-99 (1993): Slobs afkomstig van een commerciële wasprocedure worden wegens de hoge verwerkingskostprijs in een Finse haven omzeggens nooit aan een ontvangstinstallatie afgegeven, maar zo snel als mogelijk in zee geloosd. Het waterverbruik door de roterende jetmachines belooft gemiddeld 10 tot 20 m³/uur. De slobproductie na een voorwas van een lading styreen monomeer (vinylbenzeen) of fenol kan tussen de 10 tot 30 m³ bedragen, waarbij de afgiftekosten van 10.000 tot 20.000 \$ kunnen belopen, terwijl de vrachtprijs van styreen monomeer van Nederland naar Finland 25

8.4.1.3. Ontvangstinrichtingen voor sanitair afval

Bijlage IV ter voorkoming van verontreiniging door sanitair scheepsafval is nog niet van kracht, waardoor havenstaten nog niet verplicht zijn om ontvangstfaciliteiten voor sanitair afval ter beschikking te stellen. De Baltische Zeelanden vormen hierop een uitzondering, aangezien ze Bijlage IV van het MARPOL-Verdrag toepassen op basis van het regionale Verdrag van Helsinki (1974)³⁵¹⁴. De verdragspartijen die Bijlage IV goedkeuren, moeten op hun beurt ontvangstinrichtingen voor sanitair afval installeren in de havens en de laad- en losplaatsen³⁵¹⁵. Deze bijlage voorziet verder in de technische eigenschappen waaraan de pijpleidingen van de ontvangstinrichtingen moeten voldoen om het sanitair afval over te pompen³⁵¹⁶.

Hoewel Bijlage IV nog niet van kracht is, hanteert Duitsland, in navolging op de Baltische Zeelanden, sedert 1991 een lozingsverbod voor sanitair scheepsafval in de kustwateren van de Noordzee ten aanzien van passagiersschepen met een capaciteit van meer dan 10 passagiers. Dit heeft uiteraard voor gevolg dat Duitse havens op hun beurt ontvangstfaciliteiten voor deze schepen moeten ter beschikking stellen³⁵¹⁷ en de schepen moeten worden uitgerust met voldoende tankopslagcapaciteit aan boord. De installatiekosten voor een sanitaire afvaltank, pomp en leidingen op passagiersschepen varieert van 10.000 tot 70.000 DM (205.000 tot 1.435.000 Bf.) naargelang de tankgrootte tussen de 1 en 12 m³. Hoewel 71% van de passagiersschepen op de Noordzee die een Duitse haven aanlopen zijn uitgerust met een sanitaire tank (81% van de passagiersschepen in de Baltische Zee), ondervinden de overige schepen ofwel financiële problemen ofwel technische problemen om een tank te installeren zonder passagierscapaciteit te verliezen³⁵¹⁸. Volgens het Vooruitgangsrapport 1995 over de tenuitvoerlegging van de Derde Ministeriële Noordzeeverklaring van 1990, passen met uitzondering van België, Nederland en Noorwegen, de overige Noordzeelanden Bijlage IV op vrijwillige basis toe op schepen die internationale reizen ondernemen met meer dan 50 passagiers aan boord³⁵¹⁹. De Vierde Noordzeeverklaring roept alle Noordzeelanden op om Bijlage IV te ratificeren en de lozingen van sanitair scheepsafval in navolging

\$/ton bedraagt, waardoor de kostprijs voor de afgifte in bepaalde gevallen evenveel bedraagt als de totale vervoerprijs van de lading.

³⁵¹⁴ 56 Baltic Sea Environment Proceedings, 62 (1994): "... Annex IV of the Helsinki Convention provides a set of detailed obligations concerning discharge of sewage, since Annex IV (sewage) of MARPOL 73/78 has not yet entered in force. Ports in the Baltic Sea Area are equipped with fixed facilities for reception of sewage or they can provide a mobile reception system. In some ports reception facilities can be provided upon request by a ship".

³⁵¹⁵ Voorschrift 10 (1), Bijlage IV.

³⁵¹⁶ Voorschrift 11, Bijlage IV.

³⁵¹⁷ Zie CAROW, U., Reception of Ship-Generated Wastes. National Report of Germany, 50 Baltic Sea Environment Proceedings 46 (1993).

³⁵¹⁸ Ibid. 44-45 (1993).

³⁵¹⁹ NSC Progress Report 1995, 135.

op deze Bijlage te controleren bij ferrieschepen die meer dan 50 personen mogen vervoeren tijdens internationale reizen tussen de havens van de Noordzeelanden³⁵²⁰.

8.4.1.4. Ontvangstinrichtingen voor scheepsvuilnis

De verdragspartijen verzekeren dat in de havens en terminals voorzieningen worden getroffen om scheepsvuilnis in ontvangst te nemen³⁵²¹. De regering van de verdragspartijen van wie de kustlijn grenst aan een bijzonder gebied, moet er zo vlug als mogelijk voor zorgen dat in alle havens in dat bijzonder gebied toereikende ontvangstinstallaties voor de opvang van scheepsvuilnis worden geïnstalleerd. Die ontvangstinstallaties dienen te voorzien in de behoeften van de in het bijzondere gebied opererende schepen en mogen geen onnodig oponthoud van de schepen veroorzaken. De verdragspartijen gelegen aan een bijzonder gebied moeten de IMO in kennis stellen van de maatregelen die werden getroffen inzake het beschikbaar stellen van ontvangstinstallaties. Pas na de ontvangst van voldoende mededelingen over de beschikbare ontvangstinrichtingen stelt de IMO het tijdstip vast waarop de bepalingen inzake het lozingsverbod in het bijzonder gebied van toepassing zijn³⁵²².

De regeringen van de verdragspartijen in wiens havens de schepen vertrekken voor of aankomen uit Antarctica, moeten zo vlug mogelijk voor voldoende ontvangstfaciliteiten zorgen waardoor het vuilnis afkomstig van deze schepen kan ontvangen worden. De regeringen van de vlaggestaten van de schepen die naar Antarctica varen, moeten verzekeren dat deze schepen zijn voorzien van voldoende opslagcapaciteit om het scheepsvuilnis aan boord te houden tijdens de vaart in Antarctica. Bij het verlaten van Antarctica, moeten de vlaggenstaten van deze schepen akkoorden hebben afgesloten om het vuilnis af te geven aan een ontvangstinstallatie³⁵²³.

8.4.1.5. Verduidelijkingen bij de MARPOL- ontvangstverplichtingen

In tegenstelling tot het OILPOL- Verdrag van 1954 waarin het ter beschikking stellen van olie-ontvangstinstallaties een vrijblijvend karakter had, bevat het MARPOL- Verdrag voor havenstaten de verplichting om diverse soorten van afval van schepen in ontvangst te nemen. Luidens artikel 195, Zeerechtverdrag mag het voorkomen en controleren van mariene verontreiniging geen directe of indirecte aanleiding geven tot het overbrengen van schade van het ene gebied naar het andere of mag de ene vorm van verontreiniging niet worden omgezet in een andere. In regionale verdragen betekent het transferverbod dat voorkomingsmaatregelen in een bepaald mariene gebied, het verdragsgebied, geen aanleiding mogen geven tot een verplaatsing van de verontreiniging naar een ander gebied,

³⁵²⁰ Punt 1.7, Bijlage 3, Vierde Noordzeeverklaring (1995).

³⁵²¹ Voorschrift 7 (1), Bijlage V, MARPOL 73/78.

³⁵²² Voorschrift 5 (4), Bijlage V, MARPOL 73/78.

³⁵²³ Voorschrift 5 (5), Bijlage V, MARPOL 73/78.

buiten het verdragsgebied³⁵²⁴ en de vervanging van een vorm van verontreiniging door een andere³⁵²⁵. In het Zeerechtverdrag is dit algemeen transferverbod onduidelijk en een absolute interpretatie tegengesteld aan de verdragspraktijk. Onder het MARPOL-Verdrag is het expliciet toegelaten om lozingen die verboden zijn binnen bijzondere gebieden, uit te voeren buiten de bijzondere gebieden. Onder het Verdrag van Parijs (1992) is het verboden om ontmantelde offshore installaties uit de Noordzee in de Noordzee te storten, terwijl deze storting wel is toegelaten in de Atlantische Oceaan in grote dieptes. In dit laatste geval is er een verontreinigingstransfer mogelijk binnen het verdragsgebied. Het transferverbod wordt met andere woorden gekoppeld aan de probabiteit op schade, die wordt verondersteld geringer te zijn in bepaalde gebieden. Indien men het leefmilieu in een globale context bekijkt dan heeft een verbod of vermindering van verontreiniging in hetzij het ene gebied of hetzij door een bepaalde vorm, dikwijls aanleiding tot verontreiniging in een ander gebied of in een andere vorm, die weliswaar minder schade aan het milieu kan veroorzaken of beter kan worden gecontroleerd. Het absoluut karakter van het transferverbod wordt in het Verdrag van Koeweit afhankelijk gemaakt van de verontreinigingspotentialiteit. Met andere woorden de transfer van een verontreinigingsvorm mag geen aanleiding geven tot een andere vorm van verontreiniging die meer schadelijk is voor het leefmilieu³⁵²⁶. Het nieuwe Verdrag van Helsinki (1992) is daarover zeer expliciet³⁵²⁷. Hoewel het MARPOL-Verdrag geen enkele bepaling bevat die verwijst naar het transferverbod, lijkt het logisch dat het afgeven van scheepsafvalstoffen aan ontvangstinstallaties geen aanleiding mag geven tot het omzetten van mariene verontreiniging in landverontreiniging die meer schadelijk is dan mariene verontreiniging, of landverontreiniging die dan uiteindelijk opnieuw aanleiding heeft tot mariene verontreiniging in een minder of niet zichtbare vorm (luchtverontreiniging door verbranding). Het ontvangen van scheepsafval moet daarom worden geïntegreerd in de totale landafvalstrategie van de havenstaten. Om aan deze beleidstrategie een meer universeel karakter te geven, heeft de IMO in 1994 de "Comprehensive Manual on Port Reception Facilities" ontwikkeld³⁵²⁸. Het handboek besteedt aandacht aan de planningsstrategie bij ontvangstinstallaties³⁵²⁹ en het operationele aspect bij de ontvangst (financiering en

³⁵²⁴ Cf. art. 3, Verdrag van Oslo (1972); art. 7, Verdrag van Parijs (1974), art. 3 (2), Verdrag van Helsinki (1974); art. 4 (5), Verdrag van Nairobi (1985); art. 5 (2) Verdrag van Noumea (1986); art. 2 (4), Verdrag van Parijs (1992).

³⁵²⁵ Cf. bv. art. 4 (5), Verdrag van Abidjan.

³⁵²⁶ Artikel III (e), Verdrag van Koeweit (1978): "*The Contracting States shall use their best endeavour to ensure that the implementation of the present Convention shall not cause transformation of one type of pollution to another which could be more detrimental to the environment*"; cf. art. III (5), Verdrag van Jeddah (1982).

³⁵²⁷ Artikel 3 (6), Verdrag van Helsinki (1992): "*The Contracting Parties shall use their best endeavours to ensure that the implementation of this Convention does not cause transboundary pollution in areas outside the Baltic Sea Area. Furthermore, the relevant measures shall not lead either to unacceptable environmental strains on air quality and the atmosphere or on waters, soil and ground water, to unacceptably harmful or increasing waste disposal, or to increased risks to human health*".

³⁵²⁸ IMO, Comprehensive Manual on Port Reception Facilities, London, 1995, 341.

³⁵²⁹ Vooral aan de "site selection, waste assessment, technology selection, recycling and final disposal", in respectievelijk de hoofdstukken 6 tot en met 10.

coördinatie).

Luidens MARPOL 73/78 moeten de ontvangstinstallaties een capaciteit hebben die "toereikend" is ("adequate") om te voldoen aan de behoeften van de schepen die er gebruik van maken, zonder aan deze schepen "onnodig oponthoud" ("undue delay") te veroorzaken³⁵³⁰. Over de uitdrukking "toereikend" bestaat geen juridische interpretatie, maar wordt in Nederland beleidsmatig geïnterpreteerd. Deze interpretatie is grotendeels door het MEPC van de IMO in 1994 overgenomen in het handboek over havenontvangstinstallaties. Toereikend betekent: 1. de capaciteit van de haveninstallaties is minimaal voldoende groot om die ladingresten en mengsels in ontvangst te nemen, die in de desbetreffende haven bij het lossen en inladen of bij reparatie-werkzaamheden vrijkomen, en waarvan is voorgeschreven dat ze aan een ontvangstinstallatie moeten worden afgegeven; 2. de ontvangstcapaciteit voor de behandeling van diverse soorten ladingresten en mengsels is in overeenstemming met wat de schepen nodig hebben die de haven aandoen, en voldoet zowel in tijd als qua beschikbaarheid aan de noden van schepen; 3. het maken van afspraken over de afgifte van ladingresten en mengsels tussen het schip en de ontvangstfaciliteit teneinde onnodig oponthoud te voorkomen. De melding vooraf over welke stoffen er zullen worden afgegeven en in welke hoeveelheid, door middel van welke uitrusting op het schip of de identificatie van de vereiste ontvangstuitrusting op het vasteland, is hierbij belangrijk³⁵³¹; 4. de regeringen moeten ervoor zorgen dat de formaliteiten voor het gebruik van de ontvangstfaciliteiten, vooral de douane-, de sanitaire- en leefmilieuformaliteiten, in de mate van het mogelijke simpel en snel worden gehouden waardoor aan schepen geen onnodig oponthoud wordt veroorzaakt of ertoe bijdraagt dat het schip geen ontvangstfaciliteiten gebruikt; 5. regeringen moeten verzekeren dat de kosten voor de ontvangst, indien er kosten worden aangerekend, op een dusdanige wijze worden aangerekend dat ze voor de kapitein geen ontmoediging betekenen om de ontvangstfaciliteiten te gebruiken³⁵³². Om geen onnodig oponthoud te veroorzaken aan schepen, zal de eigenaar of de kapitein van het schip, of de scheepsagent, de havenautoriteiten op voorhand verwittigen (bij voorbaat 24 uur op voorhand) over de afgifte van het scheepsafval. Deze verwittiging omvat het tijdstip van aankomst van het schip, het tijdstip van afvalafgifte, het soort afval en de hoeveelheden, ... Het tijdstip van afvalafgifte wordt best onderling overeengekomen tussen schip en havenautoriteit. De afvalafgifte heeft bij voorkeur plaats tijdens de laad- of losoperaties van het schip in de haven. Onnodig oponthoud kan betekenen dat *"the time spent in port for disposal of residues, mixtures or wastes goes beyond the normal turn-around time of the ship in that port, unless the delay is caused by fault of the ship, its master, its owner or his*

³⁵³⁰ Voorschrift 12 (1), Bijlage I; Voorschrift 7 (1), Bijlage II; Voorschrift 10 (1), Bijlage IV; Voorschrift 7 (1), Bijlage V, MARPOL 73/78.

³⁵³¹ LANGENBERG, H., Reception of Ship-Generated Wastes. National Report of the Netherlands, in 50 Baltic Sea Environment Proceedings 58 (1993); HANEKAMP, H.B., Veiligheid en Milieu. Essentiële kwaliteitsfactoren in havenbeheer, Workshop "Scheepsafvalstoffen", Havenbedrijf Antwerpen, 16 december 1994, punt 5.2.

³⁵³² LANGENBERG, H., Implementation of the Provision on Reception Facilities, in 59 Baltic Sea Environment Proceedings 150-151 (1994).

authorized representatives, safety requirements or the normal port procedures"³⁵³³.

8.4.2. De afvalproductie op schepen

De identificatie en de herkomst van de afvalstoffen is bepalend om uit te maken welke ontvangstinstallaties nodig zijn. Zo kan een onderscheid worden gemaakt in de scheepstypes tussen alle types schepen enerzijds en tankers anderzijds. Voor alle scheepstypes betreft het de afgifte van brandstof- en smeerolieresten (sludge of slijk/slik), oliehoudend lenswater (bilges), sanitair afval, huishoudelijk afval en ruimafval bij droge-ladingschepen. Voor tankers komt daar de afgifte van afvalstoffen bij die het gevolg zijn van de schoonmaak van de ruimen en oliehoudend ballastwater. Olieafval kan ruwweg worden ingedeeld in twee categorieën, met name olieafval afkomstig van de machinekamer bij alle schepen en olieresiduen afkomstig van de lading bij olietankschepen. Machinekamerafval omvat enerzijds slijk (sludge) afkomstig van brandstofolie en smeeroliën dat doorgaans zeer dik en slechts enkele procenten water bevat en anderzijds lenswater (bilgewater) dat slechts enkele procenten olie bevat. Ladingresiduen bij olietankers bestaan uit ballastwater en tankwaswater. Naarmate olietankschepen meer en meer gebruik maken van gescheiden ballasttanks, zal de afgifte van oliehoudend ballastwater afnemen. Tankwaswater ontstaat bij olietankschepen die gasvrij moeten worden gemaakt of die een andere olielading moeten inslaan, hoewel in dit laatste geval ook de ruwe olie wasmethode kan worden toegepast voorzover de olielading dit mogelijk maakt.

Van schepen kan de volgende afvalolieproductie worden verwacht: 1. brandstofolie- en smeerolieslijk van 0,5 tot 1 m³/dag; 2. olieachtig lenswater van schepen zonder lenswaterafscheider (tankers beneden 150 BRT en andere schepen beneden 400 BRT): 2 tot 3 m³/dag; 3. afvalolie van de machines en de lenswaterafscheider: 0,5 tot 1 m³/dag; 4/ met olie verontreinigd ballastwater: 30% van het draagvermogen (DWT) van de tanker. Chemicaliëntankers daarentegen zijn bijna allemaal uitgerust met gescheiden ballasttanks, waardoor de chemicaliënresiduen het gevolg zijn van de voorwasprocedures, waarvan de hoeveelheden doorgaans klein genoeg zijn om te worden overgeslagen in een tankvrachtwagen. Bij sanitair scheepsafval wordt de productie per persoon en per dag geschat op 70 liter zwart water bij conventionele systemen of 25 liter bij vacuümsystemen en 230 liter zwart en grijs water bij conventionele systemen of 185 liter bij vacuümsystemen. De dagproductie per persoon van scheepsvuilnis wordt geschat op 1,4 tot 2,4 kg voedselafval en 0,5 tot 1,5 kg huishoudelijk afval. Ladingafval wordt geschat op 1 ton afval per 123 ton lading³⁵³⁴. Een ECOLAS studie uit 1989 over de ontvangsfaciliteiten in de Belgische havens voor MARPOL-afvalstoffen, concentreert zich op de drie belangrijkste Belgische havens (Antwerpen, Gent en Zeebrugge). De algemene conclusie luidde dat: 1. de aanvoer van afvalolie in 1988 werd geschat op 300.800 ton, waarvan 26.095 ton aan land werd ontvangen; 2. de aanvoer van oliehoudende water in 1988 (was- en ballastwater) werd geschat op 1.200.000 ton, waarvan 563.273 ton werd ontvangen; 3. de aanvoer van

³⁵³³ Cf. IMO, *Comprehensive Manual on Port Reception Facilities*, punt 2.3, 29-33, punt 2.3.2., 30 (1995).

³⁵³⁴ Cf. OLSON, P.H., *Port Reception Facilities for Ship-Generated Waste. Practical Experiences*, 50 *Baltic Sea Environment Proceedings* 69, 75 en 77 (1993).

spoelwater afkomstig van chemicaliëntankers (categorie A, B en C van Bijlage II) bedroeg 9.886 ton in 1987, waarvan ongeveer 1.050 ton werden in ontvangst genomen; en 4. de aanvoer van vuilnis afkomstig van schepen werd voor 1988 geschat op 10.467 ton, waarvan 2.603 ton in ontvangst werd genomen³⁵³⁵. Voor de Nederlandse havens wordt geschat dat er jaarlijks 750.000 m³ MARPOL I stoffen, 50.000 m³ MARPOL II stoffen en 20.000 m³ MARPOL V-stoffen in ontvangst worden genomen³⁵³⁶.

8.4.3. De Europese statenpraktijk bij het ter beschikking stellen van ontvangstin- stallaties in de havens

Over het algemeen is er op wereldniveau bekeken nog steeds een aanzienlijk tekort aan voldoende ontvangstin-
stallaties voor scheepsafval, hoewel de MARPOL- Bijlagen I en II reeds meer dan 10 jaar van kracht zijn. Met uitzondering van de Baltische Zee is er geen significant verschil bij het ter beschikking stellen van voldoende ontvangstfaciliteiten in en buiten bijzondere gebieden³⁵³⁷. Voor ontwikkelde landen schept het scheepsafval geen groot probleem aangezien het afval kan worden opgenomen in de totale afvalverwerkings-
strategie³⁵³⁸ die eveneens het landafval tot voorwerp heeft. Voor andere landen daarentegen wel, aangezien ze zowel de publieke als private mogelijkheden missen om het afval op te nemen, te vervoeren en achteraf te verwerken. Het scheepsafval opslaan in een haven, zonder de verwerking ervan, heeft geen zin en is op termijn onhoudbaar wegens zowel de accumulatie van de risico's en het plaatsgebrek in de havens. De ontvangst van scheepsaf-
val kan niet los worden gezien van de verwerkingsmogelijkheden achteraf. Bijgevolg beschikken minder ontwikkelde landen doorgaans over geen ontvangstfaciliteiten bij gebrek aan financiële middelen en technische know-how om het afval te verwerken³⁵³⁹. Schepen

³⁵³⁵ VANHAECKE, P., ALGOET, A., VAN DEN EEDE, J.-L. en BILLIET, C., o.c., 79-81, 82 en table I, executive summary; op het ogenblik dat de studie werd uitgevoerd was de Noordzee nog geen bijzonder gebied onder Bijlage V, MARPOL 73/78.

³⁵³⁶ LANGENBERG, H., in 50 Baltic Sea Environment Proceedings 61 (1993); In Zweedse havens werd in 1991 minimaal 12.340 m³ olieslik en 32.370 m³ scheepsafval afgegeven, terwijl ferryschepen in de havens van Göteborg, Helsingborg, Lulea en Stockholm over eigen ontvangstin-
stallaties beschikken voor olieafval en scheepsvuilnis waarvan de gegevens niet zijn opgenomen: PIIRAINEN, P., in 50 Baltic Sea Environment Proceedings 52-54 (1993).

³⁵³⁷ Zie uitgebreid bij MITCHELL, R.B., o.c., 194-204.

³⁵³⁸ "Basically, a waste management strategy is a systematic problem approach, which outlines how, and by whom, waste is managed. It outlines the practical actions, such as collection, transport and disposal, and the legislative and administrative controls which ensure that these actions are carried out. A waste management strategy incorporates handling of ship-generated wastes, which are received in a port, and land generated waste, either from domestic or industrial origin": LANGENBERG, H., Implementation of the Provisions on Reception Facilities, in 59 Baltic Sea Environment Proceedings 145 e.v (1993).

³⁵³⁹ Dit probleem wordt door OLSON beschreven en is niet beperkt tot de problematiek van de ontvangstfaciliteiten: "The countries we are talking about usually don't have any waste management systems. Garbage is often dumped outside the cities on big dumps where thousands of people are looking for something useful. Sewage is let out into the sea and oily wastes may not be treated in any other way than draining away the water. They are then used for heating purposes and exhaust gas cleaning is out of the question; it costs too much. ... Environmental consciousness is something people can afford in developed, rich countries, but if people are hungry and poor they

worden dan verplicht om het afval aan boord te houden tot ze een haven aanlopen waar ze met hun afval terecht kunnen, hetgeen dikwijls niet het geval is, of lozen het afval illegaal in zee. De samenwerking tussen staten in bepaalde mariene regio's maakt het echter mogelijk dat door het uitwisselen van informatie en ervaringen men tot een meer gecoördineerde aanpak van het probleem kan komen. We zullen daartoe de statenpraktijk bij de Baltische Zeelanden en de Noordzeelanden behandelen. In Duitsland werd tussen 1988 en 1991 een pilootproject uitgevoerd waarbij de afgifte van MARPOL, Bijlage I en II stoffen gratis was.

8.4.3.1. Ontvangstinrichtingen in de Baltische zeehavens

8.4.3.1.1. De vergoedingen voor de afgifte van MARPOL- afvalstoffen

Het Verdrag van Helsinki (1974) biedt als enige regionale mariene verdrag ter wereld, een duidelijke bijkomende verdragsbasis om op een gecoördineerde wijze maatregelen te nemen ter aanvulling of tenuitvoerlegging van MARPOL 73/78³⁵⁴⁰. De Baltische Zee is trouwens ook de enige mariene regio in de wereld die onder Bijlage I, II en V, MARPOL 73/78 effectief een "bijzonder gebied"-status bezit en waar Bijlage IV, MARPOL 73/78 eveneens wordt toegepast. De Baltische Zeestaten zijn als mariene regio dan ook het verst gevorderd in het ter beschikking stellen van ontvangstfaciliteiten voor de scheepvaart. Drie Baltische Zeelanden (Denemarken, Duitsland en Zweden) zijn eveneens Noordzeelanden. Met uitzondering van de verplichte afgifte van sanitair scheepsafval, gelden de ontvangstfaciliteiten eveneens in de havens gelegen aan de Noordzee. Belangrijke voorwaarden opdat schepen effectief gebruik zouden maken van de ontvangstfaciliteiten zijn de beschikbare ontvangstcapaciteit, de tijdsduur tussen aanvraag en afgifte en de uiteindelijke kostprijs voor het schip. Bij de Baltische Zeelanden zijn er grosso modo drie stelsels van kostprijsberekening, gaande van geen kosten (Duitsland), de kostprijs verwerkt in de havenrechten (Denemarken)³⁵⁴¹ tot de volledige geïndividualiseerde aanrekening van de ontvangst- en verwerkingskosten (Finland)³⁵⁴². Binnen deze drie stelsel zijn er nog variaties afhankelijk van het soort afval, zoals uit onderstaande tabel blijkt. In de praktijk komt dit echter neer op de discussie om de ontvangstkosten te individualiseren of in het algemeen te verrekenen via de havenrechten. In de navolgende tabel zijn geen gegevens opgenomen

certainly can't, they have other priorities": OLSON, P.H., Port Reception Facilities for Ship-Generated Waste. Practical Experiences, 50 Baltic Sea Environment Proceedings 66 (1993).

³⁵⁴⁰ "The provisions of the Helsinki Convention concerning discharges of oil and other harmful substances into the sea and the requirement for reception facilities are in accordance with the requirements concerning special areas contained in MARPOL 73/78": HELCOM, Reception of Wastes from Ships in the Baltic Sea Area - A MARPOL 73/78 Special Area, 28 Baltic Sea Environment Proceedings, Helsinki, 1989, 4.

³⁵⁴¹ Zie 28 Baltic Sea Environment Proceedings 9-20 (1989); OSTERGAARD, J., National Experience in the Implementation of HELCOM Recommendation in the Field of MC, in 59 Baltic Sea Environment Proceedings 166-175 (1994).

³⁵⁴² Zie 28 Baltic Sea Environment Proceedings 21-28 (1989); 50 Baltic Sea Environment Proceedings 7-26 (1993); LAPPALAINEN, H., Measures of Control Under MARPOL 73/78 Relating to the Handling of Noxious Liquids in Finnish Ports, 50 Baltic Sea Environment Proceedings 98 (1993).

voor Rusland en Polen. Polen verrekent de kostprijs voor de afgifte in de havenrechten, terwijl Rusland een sanitaire toeslag voor alle schepen toepast. De sanitaire toeslag wordt berekend op basis van de netto register tonnenmaat, waarbij bepaalde schepen zoals o.m. passagiersschepen deze toeslag niet moeten betalen. Schepen met de verplichte internationale certificaten ter voorkoming van verontreiniging aan boord krijgen een reductie tot 50%³⁵⁴³.

Tabel 67: Verantwoordelijke voor de inning van de kosten en de vergoedingsstelsels voor afgifte van scheepsafval in de Baltische Zeelanden (Bron: 50 Baltic Sea Environment Proceedings 111 (1993)).

land	slijk en lenswater	olieballast- en tankwaswater	slops en tankwaswater van chemicaliëntankers	sanitair scheepsafval	scheepsvuilnis
Denemarken	havens havenrechten	havens havenrechten	havens havenrechten	havens havenrechten	havens havenrechten
Estland	havens sanitair recht				
Finland	havens vergoeding**	havens vergoeding**	ontvanger*** geen vergoeding	havens vergoeding****	havens vergoeding****
Duitsland (1)	havens geen vergoeding (x)	havens geen vergoeding (x)	havens geen vergoeding (x)	havens geen vergoeding (x)	havens geen vergoeding (x)
Letland	havens sanitair recht*	havens sanitair recht*	havens sanitair recht*	havens sanitair recht*	havens sanitair recht*
Litouwen	havens vergoeding**	havens vergoeding**		havens sanitair recht	havens sanitair recht
Zweden	havens havenrechten (xx)	ontvanger geen vergoeding	ontvanger geen vergoeding	havens havenrechten (xx)	havens havenrechten (xx)

(1) de Baltische Zeehavens uit de deelstaten Sleswhig-Holstein en Mecklenburg-Vorpommern³⁵⁴⁴

* in de meeste gevallen

** de kostprijs op basis van de werkelijke hoeveelheid afgegeven afval

*** of verzender, invoerder of uitvoerder

**** deze vergoeding is in werkelijkheid een vorm van havenrecht voor alle schepen op basis van de NRT

(x) geen vergoeding impliceert in bepaalde havens dat de kosten worden verrekend via de havenrechten

(xx) deze gegevens contrasteren met de informatie verstrekt door P. PIIRAINEN, waaruit blijkt dat elke afgifte in Zweedse havens gratis is (free of charge)³⁵⁴⁵, hoewel de havens deze kosten kunnen verrekenen via de havenrechten. Het "free of charge" beginsel geldt enkel op voorwaarde dat de afgifte plaatsgrijpt tijdens de normale werkuren (7 tot 17 uur) en mits 24 uur op voorhand te verwittigen³⁵⁴⁶.

³⁵⁴³ Zie 28 Baltic Sea Environment Proceedings 45-50, 65-72 (1989).

³⁵⁴⁴ Niettemin moet in sommige havens of in bepaalde gevallen toch nog worden betaald: zie 28 Baltic Sea Environment Proceedings 77 (1989).

³⁵⁴⁵ PIIRAINEN, P., Reception of Ship-Generated Wastes. National Report of Sweden, in 50 Baltic Sea Environment Proceedings 51 (1993).

³⁵⁴⁶ Zie 28 Baltic Sea Environment Proceedings 52 (1989).

8.4.3.1.2. Het Duitse proefproject voor de kosteloze ontvangst van MARPOL- stoffen

In Duitsland werd tussen 1 juni 1988 en 31 mei 1991 een pilootproject uitgevoerd, waarbij de afgifte van afvalolie en gevaarlijke stoffen (Bijlage I en II) gratis was³⁵⁴⁷. Sedert de afloop van het project moet in de meeste Duitse havens worden betaald voor de afgifte van MARPOL- afval. In Bremen en Bremerhaven wordt de afgifte van afvalolie verrekend in de stijging van de havenrechten sedert 1992³⁵⁴⁸. Sinds 1 september 1987 worden de schepen in de haven van Bremen verplicht hun operationeel en huishoudelijk afval in de haven af te geven, zonder dat de kostprijs hiervoor tot een trafiekverschuiving heeft geleid³⁵⁴⁹.

Tijdens het project werd in ongeveer 14.100 gevallen, 400.000 kubieke meter oliehoudende stoffen afgegeven door schepen voor verdere behandeling³⁵⁵⁰. De totale kostprijs hiervoor (ontvangst, vervoer een definitieve verwerking) bedroeg ongeveer 650 miljoen Bf (31, 6 miljoen DM) of gemiddeld 1.640 Bf/kubieke meter. In 21 gevallen werd voor ongeveer 600 kubieke meter chemicaliën afgeleverd. De kostprijs voor de afgifte, het vervoer en de behandeling bedroeg 4.141.000 Bf. (202.000 DM) of 6.900 Bf/kubieke meter. De gratis aflevering van MARPOL II stoffen (slobs) was enkel van toepassing in de haven van Hamburg³⁵⁵¹ en zoals bij Bijlage I stoffen onder welbepaalde voorwaarden³⁵⁵². Het Duitse pilootproject gaf aanleiding tot een investeringsprogramma van 80 miljoen BF (3,95

³⁵⁴⁷ Het was een samenwerking tussen de leefmilieuministeries van Bremen, Hamburg, Beneden Saksen, Schleswig-Holstein en de federale overheid: zie voor een beschrijving 28 Baltic Sea Environment Proceedings 36 e.v. (1989); CAROW, U., Reception of Ship-Generated Wastes. National Report of Germany, 50 Baltic Sea Environment Proceedings 42 e.v. (1993); NOELKE, E., The Harbour Authority Approach to the Environment: Role of the European Harbour Masters Association, 17 MP 383-386 (1993).

³⁵⁴⁸ Zie de kostprijs voor de afgifte van huishoudelijk scheepsafval in de haven van Bremen: CAROW, U., The Regulated Disposal of Ships' Wastes in Bremen, 50 Baltic Sea Environment Proceedings 91-93 (1993).

³⁵⁴⁹ CAROW, U., L.c. 49: "Fears that the fees charged for the service would result in Bremen not being able to compete with other European ports have proven unfounded".

³⁵⁵⁰ De kostprijs van het project bedroeg over drie jaar voor de federale overheid en de deelstaat Schleswig Holstein ongeveer 415 miljoen Bf (6,75 miljoen DM/jaar). In de havens (zowel Baltische Zee als Noordzee) van Schleswig Holstein werd tijdens deze drie jaar de volgende hoeveelheden olieafval afgegeven: brandstofresidu's (sludge): 8.401,40 m³; lenswater: 8.819,10 m³; tankwas- en ballastwater: 4.910,30 m³; machine-olie: 268,45 m³ en olieladingresidu's: 30,66 m³. In 2.295 gevallen werd zich van het afval ontdaan tegen een kost van 5,5 miljoen DM staatsmiddelen: CAROW, U., L.c. 42-43 (1993).

³⁵⁵¹ CAROW, U., The Pilot Project on Oily Wastes. MARPOL I, 50 Baltic Sea Environment Proceedings 95 (1993).

³⁵⁵² Zoals de 24-uursverwittiging, afgifte aan een door de haven erkende ontvanger, tijdens de normale dagelijkse werkuren, de haven kan rekening houden met de commerciële activiteit van het schip, het schip moet uitgerust zijn met de vereiste MARPOL- uitrusting, de residuen moeten overpompbaar zijn, het voorafgaandelijk invullen van een vragenlijst, kosten tengevolge van het verstrekken van verkeerde informatie, het veranderen van de initiële ontvanger en voor de wachttijden in het dok zijn ten laste van het schip ...: 28 Baltic Sea Environment Proceedings 36-37 (1989); het project werd in 1990 bijgestuurd waardoor passagiersschepen en autoferries van de voordelen van de gratis afgifte werden uitgesloten omdat ze massaal gebruik maakten van het aanbod waardoor het voorziene budget voor het project sneller dan verwacht slonk: zie CAROW, U., L.c., 43-44.

miljoen DM) om de ontvangstinfrastructuur te verbeteren en aan te passen. Uit het project kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Ten eerste wordt door schepen veelvuldig gebruik gemaakt van brandstof met een lage mineraalkwaliteit en een hoog gehalte aan zwavel en een hoge viscositeit. Deze brandstof als nevenproduct, wordt door de olie-industrie en de raffinaderijen goedkoop verkocht om zich van deze olie te kunnen ontdoen, maar levert voor het schip operationele moeilijkheden op en is bij de lozing schadelijker voor het mariene milieu dan de klassieke brandstof. Deze vaststelling en ook ander onderzoek versterkt de noodzaak voor het amenderen van het MARPOL-Verdrag met een Bijlage over luchtverontreiniging door schepen. De technische kennis over de uitrusting en procedures die kunnen bijdragen tot een milieuvriendelijke werkwijze aan boord van schepen kan worden verbeterd. Het inschakelen van private ondernemingen voor de ontvangst van afval van schepen verliep zeer goed, maar moet worden gecontroleerd door de overheid. De kosten voor de ontvangst en verwerking van het afval moeten voor het schip zoveel mogelijk worden beperkt, hoewel deze kosten in verhouding tot de havenrechten en reiskosten van het schip eerder laag zijn. Door een hoge pompcapaciteit (tenminste 5 kubieke meter per uur) van het schip, wordt de tijd van afgifte korter en bijgevolg de afgiftekosten lager. Tijdsverlies kan zowel worden veroorzaakt door een slechte organisatie van de ontvangst in de haven, als door een gebrekkige technische uitrusting van de pompinstallaties op het schip. Uit het project bleek dat 5 tot 10% van de schepen technische defecten vertoont aan de uitrusting om Bijlage I en II stoffen te kunnen afgeven. Ondanks het feit dat door het Duitse pilootproject de afgifte van olie en chemicaliën onder het MARPOL-Verdrag gratis was, hebben in de Bremerhaven slechts 12% van de aanlopende schepen hiervan gebruikt gemaakt³⁵⁵³. De resultaten van het proefproject wijzen op het belang van een goede pompcapaciteit op het schip om het olie-water mengsels vlot aan land te kunnen pompen. Hierdoor wordt niet enkel de tijdsduur voor de afgifte ingekort hetgeen van belang is voor de afgiftekosten en het inkomstenverlies van het schip, maar wordt ook de tijdsduur van het schip in de haven ingekort wat van belang kan zijn bij het optimaal beheer van de kaaien in de haven. De verdragspartijen bij het Verdrag van Helsinki (1974) hebben in afwachting van een resolutie van de IMO, aanbeveling 14/6 HELCOM (vrijwillig) toegepast op schepen waarvan de kiel is gelegd op of na 1 oktober 1993. Aanbeveling 14/6 bevat de minimale pompcapaciteit die varieert van 0,5 m³/uur bij schepen van 400 tot minder dan 1.600 BT; 1 m³/uur bij schepen van 1.600 tot minder dan 4.000 BT; 2,5 m³/uur bij schepen van 4.000 tot minder dan 15.000 BT en 5 m³/uur bij schepen van 15.000 BT en meer³⁵⁵⁴.

Tijdens het Duitse proefproject hebben zich ook significante verschuivingen voorgedaan in de keuze van de haven van afgifte. Daar waar voorheen de afgifte van oliehoudende afvalstoffen in de havens van de deelstaat Schleswig-Holstein vooral de Baltische Zeehavens betrof, zijn onder impuls van het project de afvalstromen verschoven naar Noordzeehavens. Bij de afgifte van scheepsvuilnis en sanitair scheepsafval, dat niet onder het project viel en waarvan de ontvangst doorgaans is verrekend in de havenrechten, zijn geen

³⁵⁵³ NOELKE, E., *l.c.* 383-386 (1993); CAROW, U., *l.c.* 96 (1993).

³⁵⁵⁴ HELCOM Recommendation 14/6 "Guidelines for the Minimum Throughput of Oily-Water Separating Equipment on Board Ships", adopted 3 February 1993.

significante verschuivingen waargenomen. De hiernavolgende tabel geeft een overzicht van de afgiftegraad in 1989 en 1991 van Bijlage I, IV en V stoffen in de havens van de deelstaat Schleswig-Holstein.

Tabel 68 : Afgegeven hoeveelheden in 1989 (m³) en in 1991 (m³) (Bron: CAROW, U., in 50 Baltic Sea Environment Proceedings 40 (1993))

	oliemengsels (incl. ballast- en tankwaswater)	olieslib	scheepsvuilnis	sanitair scheepsafval
Noordzee	630	6	2.960	6.750
	3.410	111	3.100	7.500
Baltische Zee	2.650	4.740	12.440	22.650
	900	760	12.600	23.500
Totaal	3.280	4.746	15.400	29.400
	4.310	871	15.700	30.100

8.4.3.1.3. Gemeenschappelijke kenmerken en verschillen bij de afgifte van MARPOL-afvalstoffen

Over het algemeen mag worden verwacht dat schepen voor de afgifte van hun scheepsafval in alle havens moeten betalen³⁵⁵⁵. In bepaalde havens (Zweden en Finland) worden tankwasrestanten van chemicaliën- en olietankers in ontvangst genomen door de bedrijven waar de lading wordt gelost. In dit geval is de afgifte aan het bedrijf voor wie de lading is bestemd veelal gratis voor het schip. In de andere gevallen moet voor de afgifte worden betaald.

Uit de praktijk van de Baltische Zeestaten kunnen volgende conclusies worden getrokken:

1. deze landen leggen in hun nationale wetgeving aan de havens een verplichting op om ontvangstfaciliteiten voor de scheepvaart aan te bieden. Het MARPOL-Verdrag op zich vormt bijgevolg een onvoldoende juridische basis opdat de havens uit zichzelf op een adequate en niet-geïmproviseerde wijze deze afvalstoffenproblematiek behandelen. Hoewel de verdragspartijen de verplichting hebben om voldoende ontvangstinstallaties voor de scheepvaart ter beschikking te stellen, betekent dit nog niet dat havens daartoe automatisch verplicht zijn. Bijkomende nationale wetgeving moet die verplichting opleggen en uitvoeren³⁵⁵⁶;

2. Bijlagen IV en V afvalstromen worden door alle schepen geproduceerd, zowel koopvaardijsschepen, binnenvaartschepen, pleziervaartuigen, vissersschepen en passagiersschepen.

³⁵⁵⁵ LANGENBERG, H., Implementation of the Provisions on Reception Facilities, in 59 Baltic Sea Environment Proceedings 161-162 (1993): "A free-of-cost system does not exist".

³⁵⁵⁶ Zie ook Hoofdstuk 4, Comprehensive Manual on Port Reception Facilities, 77-92.

De praktijk in de Baltische Zee wijst zonder uitzondering uit dat de kostprijs voor de ophaling en verwerking van deze afvalstromen op het schip wordt verhaald via havenrechten- of sanitaire rechten. Alle schepen moeten bijgevolg betalen, ongeacht of ze gebruik maken van deze faciliteiten;

3. de schepen moeten vierentwintig uur op voorhand de ophaler/ontvanger van het afval of de havenautoriteiten verwittigen³⁵⁵⁷;

4. het gratis ter beschikking stellen van ontvangstinstallaties voor gevaarlijke reststoffen is nog geen garantie dat daardoor meer gebruik zal worden gemaakt van de ontvangst-faciliteiten, zoals uit het Duitse proefproject bleek. Van groter belang is het tijdverlies in de haven dat een schip oploopt om de residuen af te geven aan de installatie. Van belang is daarbij een gestandaardiseerde en goed functionerende uitrusting van het schip, waarbij vooral aandacht moet worden besteed aan een optimale pompcapaciteit voor het overpompen van het olie-water mengsel van het schip naar de ontvangstinstallatie aan de wal;

5. de overheden van de meeste Baltische Zeelanden voorzien in één of andere vorm van subsidie bij de afvalontvangst. In Finland wordt de enige erkende ophaler Ekokom gesubsidieerd, in Duitsland en Zweden worden de havens op een of andere wijze gesubsidieerd, hetzij op basis van een bijkomende hoeveelheid aangenomen afval die de productie gedurende de normale zeereis overstijgt (Zweden), hetzij als een tussenkomst in de infrastructuurkosten (Duitsland)³⁵⁵⁸.

6. bij het afgeven van gevaarlijk scheepsafval zoals verfstoffen, solventen, detergents, ... moet altijd extra worden betaald.

8.4.3.2. Ontvangstinrichtingen in de Noordzeehavens

Alle Noordzeelanden stellen ontvangstinrichtingen ter beschikking voor olie- en oliehoudende mengsels, schadelijke vloeistoffen in bulk (chemicaliën) en voor scheepsvuilnis in hun belangrijkste havens³⁵⁵⁹. De Nederlandse regering heeft, in naam van alle Noordzeelanden, de IMO in 1989 daarvan op de hoogte gebracht³⁵⁶⁰. In Noorwegen worden chemicaliën opgevangen door tankvrachtwagens en in bepaalde gevallen ook olie-afval, terwijl Noorwegen 96 vaste ontvangstinrichtingen heeft voor olie-afval. Schepen die olie-afval, chemicaliën en scheepsvuilnis wensen af te geven, worden verplicht 24 uur op voorhand de ontvanger (Noorwegen, Zweden), de havenautoriteiten/bevoegde overheid (Duitsland, Nederland) of de scheepsagent/ havenkapitien (Denemarken) te verwittigen. In Franse havens wordt aangeraden om de havenautoriteiten 12 tot 24 uur op voorhand te verwittigen, vooral voor chemicaliën en olieladingresiduen. In België en Groot-Brittannië

³⁵⁵⁷ Zie 28 Baltic Sea Environment Proceedings 74-80 (1989)

³⁵⁵⁸ In Zweden krijgen de havens subsidies.

³⁵⁵⁹ Zie NSC Progress Report 1995, 131-135, 137.

³⁵⁶⁰ MEPC 28/WP.1 van 17 oktober 1989.

verschilt het op voorhand verwittigen van haven tot haven³⁵⁶¹.

Enkel in Deense, Duitse en Zweedse havens zijn er geen extra kosten verbonden aan het afgeven van MARPOL-afval, op voorwaarde dat de 24-uursverwittiging wordt gerespecteerd, de afgifte plaatsgrijpt tijdens de normale werkuren (geen vereiste voor Deense havens), het schip is uitgerust met de nodige pompinstallaties of -capaciteit om de vloeistoffen over te pompen. Deze havens verrekenen de kosten voor de opvang en de verwerking van de afvalstoffen meestal via de havenrechten. In de overige Noordzeehavens moet voor de afgifte van het afval worden betaald door de potentiële individuele vervuiler. In Noorwegen varieert dit van haven tot haven en zijn de kosten in principe beperkt tot de ontvangst en het vervoer van het afval. Niettemin evolueert ook Noorwegen naar een "no special fee" systeem of het verrekenen van de afgifte ten aanzien van alle schepen, ongeacht of deze al dan niet afval afgeven³⁵⁶². In Nederlandse havens wordt betaald voor de afgifte en de verdere behandeling van het afval, terwijl in Belgische en Franse havens de kostprijs afhankelijk is van de kwaliteit en kwantiteit van het afgegeven afval³⁵⁶³.

In Denemarken, Duitsland, Nederland en Zweden zijn de havens wettelijk verplicht om voldoende ontvangstfaciliteiten ter beschikking te stellen. In België³⁵⁶⁴ en Frankrijk is dit niet het geval. In Groot-Brittannië hebben de havenautoriteiten en de terminalbeheerders de bevoegdheid om ontvangstinstallaties ter beschikking te stellen of te doen stellen voor de opvang van olieresiduen en vloeibare chemicaliën. Zowel de havenautoriteiten, als de terminalbeheerder moeten ervoor zorgen dat aan de ontvangstvoorwaarden van Bijlage I en Bijlage II, MARPOL 73/78-stoffen kan worden voldaan, tenzij de Staatssecretaris hierop een ontheffing heeft voorzien³⁵⁶⁵. Door de Donaldson onderzoekscommissie wordt de Britse overheid aanbevolen om de havenautoriteiten een wettelijke plicht op te leggen om voldoende havenontvangstfaciliteiten ter beschikking te stellen en de ontvangstkosten te verrekenen via de havenrechten. Ten aanzien van het "no special fee" systeem argumenteert de Britse regering dat het Duitse proefproject heeft uitgewezen dat het gratis ter beschikking stellen van ontvangstinrichtingen niet noodzakelijk aanleiding geeft tot een verhoogde afvalafgifte³⁵⁶⁶. Het Duitse proefproject heeft ook

³⁵⁶¹ Voor wat de haven van Antwerpen betreft, vermeldt art. 36 van het Politierglement voor de Beneden-Zeeschelde (K.B. van 23 september 1992, B.S., 17 oktober 1992) dat elk bedrijf dat een laad- of lossteiger uitbaat langs de Beneden-Zeeschelde voor de aankomst van elk schip dat ter plaatse gevaarlijke goederen (IMDG of ADNR) zal laden of lossen hiervan de Antwerpse waterschout per telex of telefax moet in kennis stellen.

³⁵⁶² NSC Progress Report 1995, 132.

³⁵⁶³ Zie X, No More Waste Overboard. Dit is een brochure ten behoeve van de schepen met informatie over de Noordzeehavens met ontvangstfaciliteiten.

³⁵⁶⁴ In de haven van Antwerpen verplicht een stedelijke Politieverordening op het reinhouden van de haven dat de concessionarissen van de kaaien en de scheepsagenten op laad- en losplaatsen die niet in concessie zijn gegeven, permanent afvalcontainers ter beschikking moeten stellen waarin ook schepen hun bedrijfsvuil kwijt kunnen: VAN MEEL, G., MARPOL-situatie in de haven van Antwerpen, Workshop "Scheepsafvalstoffen", Antwerpen, Havenbedrijf, 16 december 1994.

³⁵⁶⁵ Cf. Prevention of Pollution (Reception Facilities) Order 1984, S.I. 1984, No. 862; zie BATES, J.H., o.c., 34 en 91 (1985).

uitgewezen dat een verhoging van de havenrechten in het geval van Bremen, op zich niet noodzakelijk tot trafiekverlies leidt³⁵⁶⁷.

8.4.4. Het dilemma over de wijze van kostenaanrekening voor de ontvangst van scheepsafval en het stimuleren van de afgifte door schepen

De kosten voor de ontvangst van het scheepsafval verschillen van land tot land. De meningen over de wijze van aanrekenen van de afgiftekosten zijn verdeeld tussen de voorstanders van een verhoging van de havenrechten voor alle schepen (of het zogenaamd gratis ter beschikking stellen ("free of charge") van de ontvangstfaciliteiten zoals in Denemarken, Duitsland en Zweden) en de voorstanders van een individuele aanrekening van de kosten op basis van de werkelijke afgegeven afvalstoffen ("vervuiler betaalt beginsel"), waaronder o.m. Finland, België, Frankrijk, Groot-Brittannië en Nederland. Zweden en Denemarken zijn van mening dat het gratis ter beschikking stellen van ontvangstinstallaties, de schepen belet in zee te lozen uit economische overwegingen. Zweden heeft dit systeem in 1977 geïntroduceerd voor de ontvangst van olieresiduen en hoopte daardoor dat onverantwoorde scheepseigenaars zouden worden aangespoord hun olieresiduen niet in zee te lozen wegens de kosten verbonden voor de afgifte³⁵⁶⁸. Niettemin veroorzaakt het gratis ter beschikking stellen van ontvangstfaciliteiten een invoer van afval in Zweedse havens, afval dat in andere havens had moeten worden afgegeven met een geïndividualiseerd stelsel van kostenaanrekening. Zweden bijgevolg "*encourages other countries to choose the free of charge principle for the enhancement of the protection of the marine environment as well as in order to divide the economic burden of the reception of wastes between different neighbouring countries*"³⁵⁶⁹. In feite wordt het Zweedse "free of charge" beginsel gefinancierd door de havenrechten op basis van een wet van 1980 waardoor de havens de havenrechten kunnen verhogen om de kosten te dekken van de ontvangst en de verwerking van het ontvangen afval, terwijl het deel van de kosten dat de drie procent overstijgt van de gecombineerde scheeps- en goederencontributies door de overheid wordt gesubsidieerd. Niettemin zijn ook de Zweedse havens niet erg gelukkig met het "free of charge" systeem. Ten eerste krijgen ze hoeveelheden afval te verwerken die normaliter niet in een Zweedse haven had moeten worden afgegeven. Aangezien scheepseigenaars en reders redeneren dat ze toch betalen voor afvalontvangst, ongeacht of ze al dan niet afval afgeven, houden ze het afval aan boord om het af te geven in Zweedse haven. Dit is bijvoorbeeld het geval met machinekamerafval van ferryschepen bij de verbindingen met Finland. Ten tweede werkt het systeem soms contraproductief voor de afvalpreventie op het schip zelf, waardoor de scheepvaartindustrie operationele kosten transfereert naar de

³⁵⁶⁶ Zie Recommendation 27, in Safer Ships, Cleaner Seas. Government Response to the Report of Lord Donaldson's Inquiry into the Prevention of Pollution from Merchant Shipping, London, HMSO (Cm 2766), 1995, 17-18.

³⁵⁶⁷ Cf. CAROW, U., in 50 Baltic Sea Environment Proceedings 49 (1993).

³⁵⁶⁸ Zie HORROCKS, J.C.S., The 1973 Marine Pollution Convention. Problems and Solutions, 1 MP 56 (1977).

³⁵⁶⁹ PIIRAINEN, P., Reception of Ship-Generated Wastes. National Report of Sweden, in 50 Baltic Sea Environment Proceedings 56 (1993).

havens toe. De uitrusting aan boord om de afvalproductie te beperken (bv. de olie-water afscheider bij lenswater) wordt niet meer onderhouden of niet gebruikt, aangezien het voor het schip economisch meer rendabel is om het oliehoudende lenswater gratis af te geven aan Zweedse ontvangstfaciliteiten. Bijgevolg hebben sommige Zweedse havens bijkomende regelgeving uitgevaardigd waarbij schepen toch extra moeten betalen voor de afgifte van afval dat de productie tijdens de normale zeereis overstijgt of bij de afgifte van grote hoeveelheden afval en bij de afgifte van gevaarlijk afval (solventen, detergents, PCB's, ...). Ten derde is het wegens de economische concurrentiepositie tussen Zweedse havens onderling en andere havens op het continent niet evident dat de kosten voor de ontvangst en de verwerking van het scheepsafval integraal worden verrekend via de havenrechten. Iedere haven is immers zeer beducht voor de minste trafiekverschuiving³⁵⁷⁰.

België is geen voorstander van de verrekening van de ontvangst via de havenrechten³⁵⁷¹ wegens economische concurrentie-overwegingen tussen vooral de haven van Antwerpen en de haven van Rotterdam. Nederland blijft ook voorstander van de strikte toepassing van het "vervuiler betaalt" beginsel, terwijl de overheid de noodzakelijke basisontvangstinfrastuctuur subsidieerde³⁵⁷². Tijdens de Vierde Noordzeeconferentie (1995) kon deze knoop niet worden doorgehakt, hoewel de noodzaak om een éénsgezind standpunt in te nemen duidelijk blijkt. Een definitieve gemeenschappelijke beslissing wordt echter vooruitgeschoven in afwachting van een Nederlandse studie³⁵⁷³.

Uiteindelijk moet de kostprijsberekening voor de afgifte van scheepsafval aan een aantal desiderata voldoen: 1. draagt de kostprijsberekening bij tot het verminderen van mariene verontreiniging of het stimuleren van de afgifte van het scheepsafval aan land ?; 2. stimuleert de kostprijs de afvalreductie aan boord van het schip ?; 3. wat is de impact van de kostprijs in de concurrentie tussen de havens ?; 4. in welke mate is er een overheids-optreden nodig bij de controle op de afgifte ? Zowel het "free of charge" systeem, als het "vervuiler betaalt" beginsel, en het verrekenen van de ontvangst via de havenrechten hebben hierbij hun voor- en nadelen³⁵⁷⁴. Het vervuiler betaalt beginsel waarbij het schip bij de afgifte van afval moet betalen aan de ontvanger, voor de ophaling, het vervoer en de verwerking van het afval, heeft als voordeel dat de afvalproductie op het schip vermoedelijk zal worden beperkt om de kostprijs voor de afgifte zo laag mogelijk te houden. Het nadeel bestaat erin dat schepen om bijkomende kosten te vermijden vlugger geneigd zijn

³⁵⁷⁰ OLSON, P.H., in 50 Baltic Sea Environment Proceedings, 84-86 (1993).

³⁵⁷¹ Cf. NSC Progress Report 1995, 131: Schepen in Belgische havens maken slechts in 5 tot 10% van de gevallen gebruik van de mogelijkheden tot het afgeven van scheepsafval. Hiervoor worden twee redenen aangehaald, met name de hoge kostprijs voor het afgeven en het verwerken van het afval en het feit dat Belgische havens traditioneel de laatste haven van aanloop zijn alvorens een zeereis buiten de Noordzee aan te vatten.

³⁵⁷² Cf. LANGENBERG, H., Reception of Ship-Generated Wastes. National Report of the Netherlands, in 50 Baltic Sea Environment Proceedings 59 en 62 (1993): in totaal heeft de Nederlandse overheid tot 1993 reeds meer dan 35 miljoen gulden investeringssubsidies voor havenontvangstfaciliteiten toegekend.

³⁵⁷³ Cf. Bijlage 3, punt 3.1, Vierde Noordzeeverklaring (1995).

³⁵⁷⁴ Zie IMO, Comprehensive Manual on Port Reception Facilities, Hoofdstuk 11, 251-257 (1995).

om afval illegaal in zee te lozen. Het illegaal lozen in zee moet dan worden afgeschrikt door uitgebreide controles en hoge boetes bij het betrappen van de overtreder. Bij de toepassing van het vervuiler betaalt beginsel moet de overheid garanderen dat bij de ontvangst door private ondernemingen, alle scheepsafval in ontvangst wordt genomen en niet enkel het economisch meest rendabele afval³⁵⁷⁵. De overheid moet er ook op toezien dat er voldoende concurrentie is tussen de ophalers, waardoor de prijzen marktconform blijven en geen aanleiding geven tot monopolies en aanverwante prijsvormingen. De havens beschikken ook niet over een redelijk voorspelbare inkomstenstroom zoals in het geval met een verrekening via de havenrechten, waardoor de overheid grotere inspanningen zal moeten leveren om ervoor te zorgen dat er steeds voldoende ontvangst- en vewerkingscapaciteit bestaat tegen een aanvaardbare prijs. De individuele kost per schip is immers hoog bij de individuele kostenaanrekening. Een verhoging van de havenrechten voor alle schepen of bepaalde scheepstypes verdeelt de kosten over verschillende schepen en de houdt de kostprijs per schip klein. Naarmate meer en meer havens de ontvangst en verwerking van het afval verrekenen via de havenrechten, zullen een aantal scheepsdiensten, waaronder bv. lijnvaart worden opgezaaid met een accumulatie van de kosten in de diverse aanloophavens. Dikwijls zal bij de berekening van de havenrechten een uitzondering moeten worden gemaakt voor regelmatige lijndiensten waarbij het schip veelvuldig de haven aanloopt (ook ferryschepen)³⁵⁷⁶. Aangezien toch moet worden betaald, wordt door het havenrecht de afvalpreventie en -reductie op het schip niet echt gestimuleerd, wel de afgifte ervan op het vasteland. Illegale lozingen op zee zullen bij een voldoende beschikbare capaciteit wellicht verminderen, op voorwaarde dat de afgifte aan een ontvangstinstallatie vlot verloopt. Onder deze omstandigheden zal er minder controle nodig zijn bij schepen om illegale lozingen op te sporen en te bestraffen. De afgifte kan echter aanleiding geven tot een meer dan normale afvalinvoer, waardoor uiteindelijk toch het surplus van de normale afvalproductie moet worden verrekend op basis van een geïndividualiseerde kostenaanrekening. Een verhoging van de havenrechten om de ontvangst van scheepsafval te amortiseren, kan de concurrentiekracht tussen verschillende havens aantasten indien niet alle havens éézelfde kostenaanrekening volgen, hoewel niet enkel de kostprijs alleen doorslaggevend is maar ook de snelheid van dienstverlening. Het gratis afgeven van scheepsafval betekent dat de kosten ofwel moeten worden gedragen door de gemeenschap via de algemene belastingen of via bijzondere belastingen of andere inkomsten. De gratis afgifte zal aanleiding geven tot een optimale afgifte van het scheepsafval aan ontvangstinstallaties en tot een verhoogde afvalinvoer die de productie van een normale zeereis overstijgt. De preventie en reductie van de afvalproductie aan boord wordt echter niet gestimuleerd, terwijl het illegaal lozen in grote mate zal worden voorkomen. Hoewel de gratis afgifte van afval een promotie-argument kan zijn om een bepaalde haven aan te lopen, zijn er nog geen bewijzen dat schepen hiermee rekening houden³⁵⁷⁷. In de praktijk

³⁵⁷⁵ Zoals bijvoorbeeld olieresiduen die als afval een marktwaarde hebben en worden gemengd met brandstofolie die als bunkers terug aan schepen wordt geleverd of aan de verbrandingsinstallaties van bv. tuinbouwers.

³⁵⁷⁶ Dit kan worden opgevangen door ofwel een vrijstelling van extra havenrechten omdat de ferry-uitbater zelf voor de ontvangst, transport en verwerking van het afval zorgt ofwel door middel van een jaarlijkse toeslag in de plaats van de aanrekening van de havenrechten telkens een ferryschip de haven aanloopt.

blijkt de gratis afgifte van scheepsafval enkel haalbaar in kleine havens en voor ballast- en tankwaswater bij olietankschepen en tankwaswater bij chemicaliëntankers. In deze laatste gevallen is het opnemen van met water vermengde ladingresidues een service van de ontvanger of verzender ten aanzien van zijn cliënt en een recuperatie van lading die voor anderen een vorm van afval is. Niettemin kan de overheid ook hier optreden, door bv. olieraffinaderijen en chemische bedrijven waar deze tankschepen hun lading lossen, te verplichten om ook het scheepsafval tengevolge van het vervoer van de lading in ontvangst te nemen.

8.4.5. Het afdwingen van de afgifteverplichting door de havenstaten door middel van controles op de afgifte

Om schepen te stimuleren hun afval af te geven aan havenontvangstinstallaties, kunnen havenstaten ofwel beperkte individuele maatregelen treffen of samenwerken met andere havens in een regio. In de haven van Rotterdam is in 1990 een informatiesysteem over schadelijke stoffen uit schepen ontwikkeld. Het informatiesysteem heeft tot doel om de doelmatigheid van de handhaving inzake scheepsafvalstoffen te verhogen, het toezicht te coördineren en de mogelijkheden te scheppen om scheepsafvalstoffen van bron tot eindverwerking te volgen ("cradle to grave" concept). Er worden o.m. ook controles uitgevoerd op de afgifte van afvalstoffen door schepen, zoals deze worden gemeld aan het Coördinatie Centrum Schadelijke en Gevaarlijke Stoffen (CSGS). Het betreft vooral de fysieke controle op de naleving van de veiligheids- en milieuvoorschriften tijdens de afgifte³⁵⁷⁸.

In 1993 is in samenwerking tussen de haven van Rotterdam en het Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken van het Nederlandse Ministerie van Verkeer en Waterstaat het project "Promotion in Ports of MARPOL" (PPM) gestart. Het project heeft tot doel de afgifte van afvalstoffen door zeeschepen aan ontvangstinstallaties te bevorderen door middel van het uitvoeren van controles. PPM is vooral gericht op stoffen uit Bijlage I en V van het MARPOL-Verdrag met de bedoeling afvalstromen te volgen en illegale lozingen op te sporen. Het is duidelijk dat het Nederlandse initiatief slecht succesvol kan zijn indien alle andere Noordzeehavens meewerken en verder wordt uitgebreid naar de havens van de Europese Unie. Tijdens de Interministeriële ontmoeting van de ministers bevoegd voor het Noordzeemilieu in Kopenhagen (1993) werd afgesproken om aan de Vierde Ministeriële Noordzeeconferentie met betrekking tot ontvangstfaciliteiten, voorstellen voor te leggen over: "*(i) appropriate economic arrangements; (ii) systems for control and monitoring of the use of facilities including the collection of data on generation of waste onboard ships and amounts disposed of to reception facilities; and (iii) the procedures for inspection arrangements, e.g. wider participation in the "Promotion in Ports of MARPOL" (PPM) system*"³⁵⁷⁹. PPM beoogt een onderscheid te maken tussen schepen die hun afval afgeven

³⁵⁷⁷ Zie LANGENBERG, H., Implementation of the Provisions on Reception Facilities, in 59 Baltic Sea Environment Proceedings 158-162 (1993).

³⁵⁷⁸ Cf. HANEKAMP, H.B., l.c., punt 5.4 en 6.1 (1994).

aan ontvangstinstallaties in de havens en de schepen die dit niet doen. Indien aan boord van een zeeschip een relatief grote hoeveelheid afvalstoffen wordt aangetroffen, zal het schip het advies krijgen om deze hoeveelheid af te geven aan een ontvangstinstallatie in de haven. Deze afgifte zal bepalend zijn voor de verdere afvalinspectie van het schip in andere Noordzeehavens. Via PPM moet op termijn kunnen worden achterhaald welke schepen afval hebben afgegeven aan een ontvangstinrichting in een Noordzeehaven. Deze schepen zullen niet geïnspecteerd worden op het afgeven van afval, wel op hun lozingen. Schepen die de haven verlaten zonder gebruik te maken van de ontvangstinstallaties worden altijd geïnspecteerd in de volgende haven. Schepen die zich niet hebben gemeld voor het afgeven van afval in een Noordzeehaven worden geïnspecteerd en de hoeveelheid afval aan boord van het schip kan worden geregistreerd op een computernetwerk. De op het netwerk aangesloten havens kunnen nagaan welk afval en welke hoeveelheid afval deze schepen aan boord hadden bij het verlaten van de vorige haven. Kleine hoeveelheden afval worden niet geregistreerd. Wordt het afval niet afgegeven voor het uitvaren van de haven, dan zal de volgende aanloophaven worden verwittigd dat het schip nog afval aan boord heeft. In de nieuwe aanloophaven zal het schip opnieuw worden geïnspecteerd op het aanwezige afval. In de gevallen dat er afval ontbreekt, zal het schip worden onderworpen aan een nadere inspectie om te achterhalen wat er met het afval is gebeurd³⁵⁸⁰. Momenteel werkt PPM enkel tussen Nederlandse en Duitse havens. De Belgische autoriteiten worden sporadisch door hun Nederlandse en Duitse collega's gecontacteerd om de aanwezigheid van afval te controleren op een bepaald geïnspecteerd schip dat aanlegt in een Belgische haven, zonder dat er reeds sprake is van een uniforme, systematische en gecoördineerde controle. In de Vierde Noordzeeverklaring kwamen de Ministers tot geen duidelijke en harde afspraken omtrent de controle op de afgifte van afvalstoffen in de Noordzeehavens³⁵⁸¹. De havens en bevoegde autoriteiten: "*ARE ENCOURAGED to exchange information, using relevant information systems (e.g. Promotion in Ports of MARPOL 73/78), regarding large or excessive amounts of waste onboard ships leaving ports*"³⁵⁸². De ministers stellen wel voor om aan betere gegevensvergaring te doen over de afvalstromen van schepen, met de bedoeling om het afvalbeheer aan boord van schepen beter te kunnen controleren³⁵⁸³.

³⁵⁷⁹ Punt 9.5, Statement of Conclusions from the Intermediate Ministerial Meeting, 7-8 December 1993 in Copenhagen; tekst in 9 TIJMCL 181 (1994).

³⁵⁸⁰ Ministry of Transport, Public Works and Water Management, Promotion in Ports of Marpol.

³⁵⁸¹ Cf. § 46, Vierde Noordzeeverklaring (1995): "*Since illegal discharge needs to be unattractive compared with disposal of ship wastes to shore facilities, The Ministers further AGREE to continue to secure adequacy of reception facilities and to implement incentives to ships for using such facilities. They also AGREE to ensure that cooperation with adjacent regions on these topics will be established*".

³⁵⁸² Punt 3.2., Bijlage 3, Vierde Noordzeeverklaring (1995).

³⁵⁸³ Punt 4, Bijlage, Vierde Noordzeeverklaring (1995).

9. Het afkondigen en afdwingen van wetgeving door de kuststaat ten aanzien van vreemde koopvaardij schepen

9.1. Inleiding

Het afkondigen en afdwingen van wetgeving ter voorkoming en beperking van verontreiniging door de kuststaat ten aanzien van koopvaardij schepen is afhankelijk van de mariene zone waarin het schip zich bevindt. De rechten en verplichtingen van kuststaten in deze zones zijn grotendeels gecodificeerd in het Zeerechtverdrag van 1982. Dit betekent niet dat de rechtsbevoegdheid van kuststaten in de mariene gebieden waarover de kuststaten soevereiniteitsrechten (territoriale zee), soevereine rechten (exclusieve economische zone) of beschermingsrechten (volle zee) kunnen uitoefenen, klaar en duidelijk vastliggen. Het uitoefenen van rechtsbevoegdheid in deze zones door de kuststaat wordt nog steeds beïnvloed door twee spanningsvelden, enerzijds de bescherming van het mariene milieu door de kuststaat en anderzijds het beginsel van de vrijheid van scheepvaart. Tijdens de onderhandelingen over het Zeerechtverdrag was dit één van de dominante thema's, met name hoe de vrijheid van scheepvaart te verzoenen met de steeds verder uitdeinende bevoegdheidsaanspraken van de kuststaten. Het is in dit hoofdstuk niet de bedoeling om hieromtrent een historische schets te geven. We nemen het compromis, zoals dit is bereikt in het Zeerechtverdrag van 1982 als uitgangspunt en zullen proberen te komen tot een status questionis bij de afbakening tussen voornoemde spanningsvelden, met bijzondere aandacht voor de statenpraktijk van de Noordzeelanden.

Het afdwingen van internationale regels ten aanzien van de scheepvaart voor overtredingen op zee is vooral geconcentreerd op de lozingen door schepen (bv. art. 220, Zeerechtverdrag). Bij het afdwingen kan een onderscheid worden gemaakt in het afdwingen *sensu lato* en het afdwingen *sensu stricto*. Het afdwingen *sensu lato* omvat alle maatregelen of methoden voor de effectieve toepassing van de basisregels betreffende mariene verontreiniging en kan het aanvaarden van bijkomende regels omvatten die voorzien in straffen, het bestraffen van overtredingen, de organisatie van opruimingsactiviteiten en het voorzien in de materiële voorwaarden voor de effectieve tenuitvoerlegging van de toepasselijke regels. Het afdwingen *sensu stricto* omvat het bestraffen van de schendingen van de basisregels, waaronder lozingsovertredingen en de technische voorwaarden waaraan het schip moet voldoen. Hiertoe kunnen vier stappen worden onderscheiden, nl. 1/ het ontdekken van de schending of het rapporteren ervan; 2/ het onderzoek, in de betekenis van het verzamelen van bewijsmateriaal en de materiële omstandigheden die aanleiding geven tot de schending; 3/ de beoordeling, in de betekenis van de evaluatie van het gevonden bewijsmateriaal en het bepalen van de sanctie; 4/ het proces om aan de sanctie gevolg te geven of het afdwingen van de overtredingsbeoordeling³⁵⁸⁴. We willen in dit hoofdstuk vooral de aandacht vestigen op het afdwingen *sensu stricto*. Bij een succesvol vervolgingsbeleid zijn in geval van een lozingsovertreding drie componenten onontbeerlijk. Ten eerste moet er overtuigend en onbetwistbaar bewijs worden geleverd. Ten tweede moeten de rechtbanken het geleverde bewijs aanvaarden om tot een vervolging over te gaan. Ten derde moet de rechterlijke macht van de kuststaat over vervolgingsbevoegdheid beschikken en over voldoende wetgevingsinstrumenten om de lozingsovertreding ook effectief te kunnen bestraffen.

³⁵⁸⁴ TIMAGENIS, G.J., o.c., 57-58.

Bij het ontdekken van een schending is behoudens de meldingsplicht van de kapitein bij een lozingsovertreding, ook de meldingsplicht van de eigen schepen en vliegtuigen van de kuststaat traditioneel belangrijk. Omtrent het melden van de overtreding door de overtreder zelf, hebben we reeds aangenomen dat we ons daaromtrent weinig illusies hoeven te maken. Deze meldingen zijn quasi nihil. Geconfronteerd met het probleem van de ontdekking van lozingen en een funest gebrek aan bewijsmateriaal, hebben de Noordzeelanden sedert het begin van de jaren '90 de inspanningen gecoördineerd door op een regelmatige basis luchttoezicht over de Noordzee uit te voeren (Akkoord van Bonn). Ook de Baltische Staten hebben reeds een traditie van regelmatig luchttoezicht. In dit hoofdstuk zullen we bijzondere aandacht besteden aan deze inspanningen die zowel de ontdekking van de schending, als de bewijslast hopen te optimaliseren. Over het bestraffen van operationele lozingsovertredingen door kuststaten bestaat er weinig rechtspraak. Door een Belgische rechter is nog geen enkele operationele lozingsovertreding door een vreemd schip strafrechtelijk gestraft geweest. In Nederland worden de lozingsovertredingen begaan door vreemde schepen meestal buiten de rechtbank om afgehandeld, terwijl er nog maar één zaak (de Gold Crest in 1994) met succes ten gronde is afgehandeld.

Behoudens het uitvaardigen van lozingsnormen, het bewijzen en het bestraffen van lozingsnormen, willen we ook aandacht besteden aan de beschermingspotentialiteit van de kuststaat voor gebieden met een bijzondere ecologische waarde, waarvoor een grotere bescherming tegen verontreinigingsrisico's nodig is dan andere gebieden. Grosso modo komen we tot een vierledige indeling van de kuststaatbevoegdheden bij het voorkomen en verminderen van operationele verontreiniging door de scheepvaart. Het betreft: 1/ het afkondigen van wetgeving en bestraffen bij lozingsovertredingen; 2/ het aanduiden van speciale beschermingsgebieden; 3/ het aanduiden en controleren van scheepsverkeersroutes met het oog op de maritieme veiligheid en de bescherming van het mariene leefmilieu; 4/ het opleggen en afdwingen van meldingsverplichtingen aan het schip.

9.2. Het uitvaardigen van lozingsnormen door de kuststaat

9.2.1. Ten aanzien van vreemde koopvaardij schepen in de territoriale zee

Luidens artikel 211(4) Zeerechtverdrag, kunnen kuststaten in de territoriale zee op basis van hun soevereiniteitsrecht, wetten en voorschriften aannemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van mariene verontreiniging door vreemde schepen, met inbegrip van schepen die het recht van onschuldige doorvaart uitoefenen, voor zover de onschuldige doorvaart niet wordt belemmerd. Ten aanzien van schepen in onschuldige doorvaart door de territoriale zee, kan de kuststaat uitdrukkelijk wetten en voorschriften aannemen ter bescherming van het milieu van de kuststaat en ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging (art. 21 (1)(f)). Niettemin moet de kuststaat rekening houden met de andere bepalingen van het Zeerechtverdrag en andere regels van het internationale recht (art. 21 (1)). Het Zeerechtverdrag voorziet in artikel 211 (4) en 22 (1)(f) niet uitdrukkelijk dat deze lozingsnormen moeten overeenstemmen met de algemeen aanvaarde lozingsnormen, zoals neergelegd in het MARPOL-Verdrag. Het Zeerechtverdrag bevat voor de kuststaat wel een verbod tot het unilateraal opleggen van bouw-, uitrustings-, en bemanningsvoorwaarden aan vreemde schepen in de territoriale zee (art. 21 (2)).

Voor een aantal auteurs kan de kuststaat op basis van zijn soevereiniteitsrecht in de territoriale zee, ten aanzien van de scheepvaart de eigen lozingsnormen hanteren die verder gaan dan de -MARPOL- lozingsnormen³⁵⁸⁵. Dit uitgangspunt heeft een geschiedkundige verklaring en is nauw verwant met de evolutie en de betekenis van het soevereiniteitsrecht in de territoriale zee en het recht van onschuldige doorvaart³⁵⁸⁶. Onder het gewoonterecht en het Verdrag over de territoriale zee (VTZ 1958) waren kuststaten immers vrij om lozingsnormen uit te vaardigen ten aanzien van vreemde koopvaardij schepen³⁵⁸⁷. Deze stelling vindt een bevestiging in diverse nationale wetten die dateren van vóór de ondertekening van het Zeerechtverdrag van 1982 en van vóór het van kracht worden van het MARPOL- Verdrag. Lozingen van schepen waren vóór het van kracht worden van het MARPOL- Verdrag onderworpen aan de nationale wetgevingen van de kuststaten, die doorgaans een totaal lozingsverbod hanteerden³⁵⁸⁸. Het OILPOL- verdrag van 1954 was beperkt tot olielozingen. Het voorkomen van operationele scheepslozingen met andere stoffen was verdragsrechtelijk niet geregeld.

In het Zeerechtverdrag kan een havenstaat of kuststaat op basis van artikel 220 (1)(2), ten aanzien van schepen in de territoriale zee slechts de "*van toepassing zijnde internationale regels en normen*" afdwingen. Dit is een impliciete verwijzing naar het MARPOL- Verdrag, waarbij de kuststaat verdragspartij is. Naarmate meer en meer staten verdragspartij zijn geworden bij het MARPOL- Verdrag, onderwerpen ze zich eveneens uitdrukkelijk aan de MARPOL- lozingsnormen en de procedures om deze normen te wijzigen. Het Zeerechtverdrag en de MARPOL- verdragspraktijk legt bijgevolg aan kuststaten niet enkel beperkingen op bij het unilateraal uitvaardigen van wetgeving in de territoriale zee ten aanzien van de constructie en uitrusting van vreemde schepen, maar impliceert eveneens dat een unilateraal uitvaardigen van strengere lozingsnormen of lozingsnormen die niet het voorwerp uitmaken van het MARPOL- Verdrag, internationaalrechtelijk niet meer toegelaten zijn. Naarmate meer en meer staten verdragspartij zijn geworden bij het MARPOL- Verdrag, zijn deze staten eveneens de MARPOL- lozingsnormen in de nationale wetten gaan tenuitvoerleggen. Alle Noodzeelanden hanteren bijgevolg de MARPOL- lozingsnormen³⁵⁸⁹. Diverse landen,

³⁵⁸⁵ ALEXANDER, L.M., *o.c.*, 52 (1986); KINDT, W., *o.c.*, 2274 (1986); BIRNIE, P.W. en BOYLE, A., *o.c.* 274 (1993).

³⁵⁸⁶ Zie voor een extensieve geschiedkundige evolutie over de jurisdictie van de kuststaten in hun territoriale zee: O'CONNELL, D.P., *o.c.*, 59-123 (1982); zie ook SMITH, B.D., *o.c.*, 185-198 (1988).

³⁵⁸⁷ Cf. CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 255 (1992): "*under both customary law and the Territorial Sea Convention there are no limits on the type of pollution regulations a coastal State can prescribe for its territorial sea*".

³⁵⁸⁸ Het Belgisch kustreglement voorziet in een verbod om enige vaste of vloeibare stof, andere olie en olieafval en chemische of radioactieve producten of afvalstoffen te storten waardoor de wateren kunnen worden verontreinigd: art. 21, § 2 (1°), K.B. van 4 augustus 1981 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust (Belgisch kustreglement), *B.S.*, 1 september 1981. Dit verbod is uiteraard gekoppeld aan de interpretatie van verontreiniging; De Belgische wet op de bescherming van de oppervlaktewateren, die ook van toepassing is op de Belgische territoriale zee, voorziet in artikel 2 dat het verboden is voorwerpen of stoffen in de territoriale zee te lozen of er gassen in te brengen, behoudens de lozing van afvalwaters met een lozingsvergunning: art. 2, Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, *B.S.*, 1 mei 1971; zie DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *Milieuzakboekje 1995*, Antwerpen, Kluwer, 1995, 167-168.

waaronder bv. Canada sedert 1993, hebben de nationale lozingsnormen aangepast aan de MARPOL-normen³⁵⁹⁰. In de praktijk zijn de bestaande MARPOL-lozingsnormen in de territoriale zee, de maximale operationele lozingsnormen voor schepen geworden, aangezien ze meestal neerkomen op een bijna totaal lozingsverbod. Lozingen van oliehoudend ballastwater van olietankschepen moeten plaatsgrijpen buiten 50 mijl uit de kust, alle ander olielozingen door schepen moeten op termijn voldoen aan het 15 ppm criterium, ongeacht de plaats van de lozing. Lozingen van minder dan 15 ppm zijn niet visueel detecteerbaar, hetgeen betekent dat iedere visuele waarneembare olielozing een verboden lozing is³⁵⁹¹. Lozingen van schadelijke vloeibare stoffen onder Bijlage II van MARPOL 73/78 mogen sowieso niet worden geloosd in de territoriale zee (12 zeemijl), terwijl voor scheepsvuilnis (Bijlage V) enkel gemalen voedsel- en scheepsafval mag worden geloosd voorbij de 3 mijlszone, indien dit door een zeef kan met openingen van minder dan 25 mm. Het overige scheepsvuilnis mag niet worden geloosd binnen de 12 zeemijl vanaf de kust. Bij het van kracht worden van Bijlage IV, MARPOL, zal geen onbehandeld sanitair scheepsafval mogen worden geloosd in de 12-mijls territoriale zee. Het overboord zetten van schadelijke stoffen in verpakte vorm is verboden onder Bijlage III, MARPOL, behoudens de gevallen van overmacht.

³⁵⁸⁹ Cf. Belgische goedkeuringswet MARPOL-Verdrag van 17 januari 1984, B.S., 24 mei 1984, 7425; art. 5, Wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van verontreiniging van de zee door schepen, B.S., 27 juni 1995, 18246; art. 5 Nederlandse Wet voorkoming verontreiniging door schepen (WVVS), 14 december 1983, Stb. 683, laatste wijziging Stb. 1994, 573 (uitvoeringsbesluit van 27 maart 1986, Stb. 160 (Bijlage I), uitvoeringsbesluit van 17 maart 1988, Stb. 636 en Stb. 1993, 627 (Bijlage II), uitvoeringsbesluit 22 december 1988, Stb. 636 en Stb. 1993, 627 (Bijlage IV), uitvoering meldingen luidens Protocol I, MARPOL 73/78 door Besluit meldingen voorvallen van verontreiniging door schepen van 23 december 1988, Stb. 694; Franse uitvoeringswet: art. 1, Loi n° 83-583 du 5 juillet 1983, JO 5 juillet 1983, 2066 (Bijlage I) aangevuld door Loi n° 90-444 du 31 mai 1990, JO 1 juin 1990, 6495 (Bijlagen II, III en IV MARPOL); zie ook: Décret n° 83-874 du 27 septembre 1983 portant publication de la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le protocole de 1978 relatif à la dite convention, JO 2 octobre 1983, 2919 (MARPOL + Bijlage I) met amendementen: Décret n° 86-25 du 3 janvier 1986, JO 9 janvier 1986, 426; Décret n° 88-204 du 29 février 1988, JO 4 mars 1986, 2964; Décret n° 87-786 du 24 septembre 1987, JO 29 septembre 1987, 11331 (Bijlage II); Décret n° 89-115 du 21 février 1989, JO 25 février 1989 (Bijlage V); cf. Britse Prevention of Oil Pollution Act (1971), gewijzigd door The Merchant Shipping (Prevention of Oil Pollution) Order 1983 en aangevuld met The Merchant Shipping (Prevention of Oil Pollution) Regulations 1983 (Bijlage I); Britse Merchant Shipping Act 1987, gewijzigd en aangevuld door Merchant Shipping (Prevention and Control of Pollution) Order 1987; Merchant Shipping (Control of Pollution by Noxious Liquid Substances in Bulk) Regulations 1987; Merchant Shipping (IBC Code) Regulations 1987; Merchant Shipping (BCH Code) Regulations 1987 (Bijlage II); Merchant Shipping (Prevention and Control of Pollutions) Order 1990 en Merchant Shipping (Dangerous Goods and Marine Pollutants) Regulations (Bijlage III); Merchant Shipping (Prevention of Pollution by Garbage) Order 1988 en Merchant Shipping (Prevention of Pollution by Garbage) Regulations 1988 (Bijlage V): teksten bij BATES, J.H. en BENSON, C., o.c. (1993 - losbladig); zie ook voor de andere Noordzeestaten de samenwerking in het kader van het Akkoord van BONN.

³⁵⁹⁰ Cf. VANDER ZWAAG, D., o.c., 349-350 (1995): uitgezonderd de Canadese Air Pollution Regulations waarbij schepen binnen één mijl van het vasteland moeten voldoen aan de Canadese luchtmissienormen. Canada heeft ook Bijlage V, MARPOL nog niet ten uitvoer gelegd en behoudt een totaal lozingsverbod voor scheepsvuilnis in de territoriale zee.

³⁵⁹¹ Zie ook de Amerikaanse Clean Water Act: 33 U.S.C. § 1321(b)(3)(1988), aangevuld met de Harmful Quantity Regulations (40 C.F.R. § 110.3 (1991)) waarbij de olielozing verboden is indien de lozing zichtbaar is (oliefilm of oliescherm op het water, waterverkleuring) ..., waardoor een kleine hoeveelheid olie volstaat om tot een verboden lozing aanleiding te geven: Cf. GIBSON, M.M., o.c., 7-8 (1993)

Luidens artikel 211 (1), Zeerechtverdrag hebben "staten" (niet verdragspartijen) de verplichting om internationale normen en regels vast te stellen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van mariene verontreiniging door schepen via de IMO of een algemene diplomatieke conferentie. Met name: "*States, acting through the competent international organization or general diplomatic conference, shall establish international rules and standards to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from vessels ...*". Volgens de regels van het internationaal verdragsrecht, moeten staten een in werking getreden verdrag te goeder trouw ten uitvoer leggen (*pacta sunt servanda*) en kunnen geen bepalingen van het nationaal recht het niet ten uitvoer leggen van verdragen rechtvaardigen³⁵⁹². Verdragspartijen bij het MARPOL-verdrag zijn bijgevolg gebonden door de MARPOL-lozingsnormen. Dit impliceert dat de MARPOL-lozingsnormen voor deze kuststaten de maximale normen zijn en dat strengere lozingsnormen dan de bestaande voor aanvaarding aan de IMO worden voorgelegd. In navolging op IMO-resoluties A.412(XI) van 1978 en MEPC 20/19 van 1984 worden de verdragspartijen opgeroepen om de introductie van nieuwe normen die de uniforme IMO-normen overstijgen, aan de IMO voor te leggen met het doel op een officiële aanvaarding. Ook artikel 211 (1) bevestigt dit: "*Deze regels en normen worden op dezelfde wijze van tijd tot tijd waar nodig opnieuw bezien*".

In theorie betekent dit dat enkel de kuststaten die geen verdragspartij zijn bij het MARPOL-Verdrag, niet verplicht zijn de MARPOL-lozingsnormen te hanteren. Niettemin hebben we reeds eerder betoogd dat de MARPOL-lozingsnormen tot het gewoonterecht behoren en door kuststaten als verdragspartij ten aanzien van schepen van niet-verdragspartijen als dusdanig kunnen worden ingeroepen³⁵⁹³. Dit standpunt blijkt ook door België vertolkt te zijn in de verklaring bij de ondertekening van het Zeerechtverdrag: "*It (de Belgische regering) also wishes to draw attention formally to several points which it considers particularly crucial. For example, it attaches great importance to the conditions to which articles 21 and 23 of the Convention subject the right of innocent passage through the territorial sea, and it intends to ensure that the criteria prescribed by the relevant international agreements are strictly applied, whether the flag States are parties thereto or not*"³⁵⁹⁴.

Bij het afkondigen van nieuwe lozingsnormen met betrekking tot een bepaalde verontreinigingsvorm die nog niet wordt beheerst door MARPOL 73/78, kunnen kuststaten in beginsel, op basis van het soevereiniteitsrecht in de territoriale zee, van schepen eisen dat ze voldoen aan de lozingsnormen van de kuststaat. Deze normen mogen geen implicaties hebben op de uitrusting van het schip en bijgevolg geen technische beperking inhouden voor het schip bij de onschuldige doorvaart door de territoriale zee. In navolging op artikel 211 (1), Zeerechtverdrag moeten ook deze lozingsnormen worden vastgesteld door de IMO of een internationale diplomatieke conferentie. In de praktijk worden de voorstellen voor nieuwe lozingsnormen aan de IMO voorgelegd. Deze voorstellen kunnen worden aanvaard door middel van een resolutie bij wijze van dringende maatregelen of het voorwerp uitmaken van

³⁵⁹² Artt. 26 en 27, Verdrag van Wenen over het verdragenrecht (1969), B.S., 25 december 1993, 28713.

³⁵⁹³ Cf. de Amerikaanse MARPOL-wet (Act to Prevent Pollution from Ships): 33 U.S.C. § 1902: cf. ABECASIS, D.W. en JARASHOW, R.L., o.c., 459-460 (1985).

³⁵⁹⁴ 25 LSB 24 (1994).

een amendement op het MARPOL- Verdrag. Artikel 211 (1), Zeerechtverdrag betekent bijgevolg een belangrijke beperking op de traditionele unilaterale wetgevende bevoegdheid van kuststaten in de territoriale zee. Het artikel is ook een bevestiging van de huidige statenpraktijk en biedt via het MARPOL- Verdrag het voordeel van een snelle universalisering van de lozingsnormen, die door zowel kuststaten en vlaggenstaten worden gehanteerd.

9.2.2. Ten aanzien van vreemde koopvaardij schepen in internationale zeestraten

Ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van een internationale zeestraat in de territoriale zee, kan de straatstaat wetten en voorschriften uitvaardigen voor zover ze uitvoering geven aan de "**van toepassing zijnde**" "*internationale voorschriften betreffende het lozen van olie, olie bevattende afvalproducten en andere schadelijke stoffen in de zeestraat*" (art. 42 (b), Zeerechtverdrag). Twee opmerkingen kunnen hierbij worden gemaakt. Ten eerste moet onder olie en andere schadelijke stoffen, alle stoffen worden begrepen die onder de toepassingsfeer van het MARPOL- Verdrag vallen. Hoewel artikel 42 (b) spreekt over "noxious substances", menen wij dat deze benaming niet verschillend moet worden geïnterpreteerd dan "harmful substances". In het nederlands worden beide benamingen als "schadelijke stoffen" vertaald³⁵⁹⁵. Een schadelijke stof is volgens het MARPOL- Verdrag elke stof die verontreiniging kan veroorzaken³⁵⁹⁶, waaronder ook "noxious liquid substances in bulk" (Bijlage II, MARPOL) vallen. De schadelijke stoffen uit art. 42 (b) zijn niet beperkt tot vloeibare stoffen, maar omvatten ook de stoffen uit de andere MARPOL- Bijlagen³⁵⁹⁷. Ten tweede wordt over de betekenis van de "*van toepassing zijnde internationale voorschriften*" in de rechtsleer aangenomen dat de zeestraatstaten slechts die voorschriften kunnen uitvaardigen welke van toepassing zijn, met name de internationale verdragen waaraan de zeestraatstaat uitvoering geeft³⁵⁹⁸. Ook in internationale zeestraten zijn de MARPOL- lozingsnormen de internationale standaard en kunnen zeestraatstaten, al dan niet verdragspartij bij het MARPOL- Verdrag, geen strengere lozingsnormen van toepassing maken op schepen tijdens de doortocht door de internationale zeestraat. Zeestraatstaten kunnen eveneens geen unilaterale constructie-, uitrustings-, en bemanningseisen aan schepen in de internationale zeestraat opleggen, die afwijken van de internationaal aanvaarde regels en normen, zoals het geval bij de

³⁵⁹⁵ Cf. Nederlandse vertaling art. 42 (b), Zeerechtverdrag, *Trb.* nr. 55, 22 (1984).

³⁵⁹⁶ Meer in het bijzonder "*elke stof die, indien ze in zee terechtkomt, gevaar kan opleveren voor de gezondheid van de mens, schade kan toebrengen aan de biologische rijkdommen, zee flora en -fauna, de recreatiemogelijkheden die de zee biedt kan schaden of storend kan werken op enig ander rechtmatig gebruik van de zee*": art. 2 (1), MARPOL 73/78.

³⁵⁹⁷ Contra BATES, J.H en BENSON, C., *o.c.* § 2.40 (1993): Dit terminologisch onderscheid, in samenhang met art. 233, Zeerechtverdrag doet Bates en Benson besluiten: "*There is a clear distinction here between what a ship in transit must observe - in effect all the Annexes of MARPOL and the 'dumping convention' - and what a state can regulate - Annexes I and II to MARPOL only*", die aansluitend hierop laten overkomen dat enkel Bijlage I en II stoffen voor grote schade kunnen zorgen. Deze minimalistische interpretatie is ons inziens niet correct. Een dreiging voor een grote schade kan evengoed uitgaan van een overboord gevallen container, geladen met chemicaliën.

³⁵⁹⁸ TREVES, T., in *o.c.*, DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), 962, 875, 966 (1991); CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.* 92 (1992).

onschuldige doorvaart³⁵⁹⁹.

Naar onze mening bestaat er in de statenpraktijk, meer dan 10 jaar na het afsluiten van het Zeerechtverdrag, geen wezenlijk verschil tussen "algemeen aanvaarde" en "toepasselijke" lozingsnormen voor schepen in de territoriale zee, ongeacht of we te maken hebben met een internationale zeestraat of niet. In beide gevallen komt dit neer op een lozingsverbod in de territoriale zee voor MARPOL- stoffen.

9.2.3. Ten aanzien van schepen in de exclusieve economische zone

In de exclusieve economische zone kunnen kuststaten wetten en voorschriften aannemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen voor zover ze overeenstemmen of uitvoering geven aan "*algemeen aanvaarde internationale regels en normen, vastgesteld via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie*" (art. 211 (5), Zeerechtverdrag). De MARPOL- lozingsnormen zijn in deze zone voor de kuststaat de maximum lozingsnormen die kunnen worden gehanteerd³⁶⁰⁰. Volgens HAKAPAA heeft het geen belang of de vlaggenstaat deze regels en normen heeft aanvaard, zolang de kuststaat ze heeft aanvaard en geïmplementeerd³⁶⁰¹. In de praktijk hanteren een beperkt aantal kuststaten voorbij hun territoriale zee strengere lozingsnormen dan de MARPOL- lozingsnormen. Het zijn vooral de kuststaten die het MARPOL- Verdrag niet hebben geratificeerd, zoals bv. Saoedi Arabië dat een lozingsverbod voor olietankers en andere schepen hanteert binnen een zone van 100 zeemijl van de kust³⁶⁰², terwijl voor het lozingsverbod van scheepsvuilnis Saoedi-Arabië de 12 mijlslimiet hanteert³⁶⁰³. Andere kuststaten hebben nog steeds een territoriale zee van 200 zeemijl³⁶⁰⁴, waarbij het niet duidelijk is welke lozingsnormen deze landen hanteren³⁶⁰⁵. Ook de twee belangrijkste goedkope vlaggenstaten, Liberia en Panama, hanteren als kuststaat nog steeds een 200 mijls territoriale

³⁵⁹⁹ HAKAPAA, K., *o.c.*, 204 (1981).

³⁶⁰⁰ Cf. TREVES, T., in *o.c.*, SOONS, A.H.A. (Ed.), 22 (1989).

³⁶⁰¹ HAKAPAA, K., *o.c.*, 242 (1981).

³⁶⁰² Zie EL-SAYED, H.M., *Maritime Regulations in the Kingdom of Saudi Arabia*, London, Graham & Trotman, 1987, 118.

³⁶⁰³ *ibid.* 122 (1987).

³⁶⁰⁴ Bijvoorbeeld Benin, Congo, El Salvador, Ecuador, Equatoriaal-Guinea, Liberia, Nicaragua, Panama, Peru, Sierra Leone, Somalië en Uruguay, waarbij de twee laatste landen het Zeerechtverdrag hebben geratificeerd: zie 25 *LSB* 9, 104-114 (1994).

³⁶⁰⁵ Cf. Verklaring van Uruguay bij de ondertekening van het Zeerechtverdrag: "(A) *The provisions of the Convention concerning the territorial sea and the exclusive economic zone are compatible with the main purpose and principles underlying Uruguayan legislation in respect of Uruguay's sovereignty and jurisdiction over the sea adjacent to its coast and over its bed and subsoil up to the limit of 200 miles. ... (C) Regulation of the uses and activities not provided for expressly in the Convention (residual rights and obligations) relating to the rights of sovereignty and to the jurisdiction of the coastal State in its exclusive economic zone falls within the competence of that State, provided that such regulation does not prevent enjoyment of the freedom of international communication which is recognized to other States*": 25 *LSB* 37 (1994).

zee. Niettemin zijn beide landen verdragspartij bij het MARPOL- Verdrag. Eens een kuststaat verdragspartij is bij het MARPOL- Verdrag, kunnen geen strengere lozingsnormen worden gehanteerd dan deze uit het MARPOL- Verdrag. Na ratificatie van het MARPOL- Verdrag, zijn ook de strengere Canadese lozingsnormen aan deze van het MARPOL- Verdrag aangepast³⁶⁰⁶. Ook vanuit gewoonterechtelijk standpunt kunnen niet-MARPOL- verdragspartijen geen strengere lozingsnormen hanteren in de exclusieve economische zone dan de MARPOL-lozingsnormen. In de exclusieve economische zone kan een kuststaat eveneens geen unilaterale constructie-, uitrustings- en bemanningseisen stellen aan vreemde schepen (art. 211 (5)(c), Zeerechtverdrag). De kuststaat kan de IMO wel voorstellen om ten aanzien van beschermde gebieden in de exclusieve economische zone speciale maatregelen goed te keuren, die door de scheepvaart verplicht moeten worden nageleefd (art. 211 (6)).

9.3. Het opsporen van lozingsovertredingen door de kuststaat

9.3.1. Door middel van verplichte meldingen voor het schip aan de dichtstbijzijnde kuststaat

9.3.1.1. Verdragsbasis

Bij een effectieve of vermoedelijke MARPOL- lozing (voorval³⁶⁰⁷) met schadelijke stoffen, heeft de kapitein de verplichting om dit onverwijld ("without delay") en zo volledig als mogelijk ("fullest possible extent") te melden aan de dichtstbijzijnde kuststaat, volgens de bepalingen van het eerste Protocol bij het MARPOL- Verdrag (art. 8 (1))³⁶⁰⁸. Artikel 8 (1) refereert naar Protocol I bij het MARPOL- Verdrag omtrent de kennisgeving van voorvallen met schadelijke stoffen. Artikel V van Protocol I verwijst voor de kennisgevingsprocedure naar de richtlijnen van de IMO. Deze richtlijnen zijn aangenomen in Resolutie A.648(16) van 19 oktober 1989 "*General Principles for ship reporting systems and ship reporting requirements, including guidelines for reporting incidents involving dangerous goods, harmful substances and/or marine pollutants*". Door de expliciete verwijzing naar de richtlijnen in Artikel V van Protocol I, MARPOL 73/78 is deze Resolutie voor de partijen een verdragsverplichting geworden. De Resolutie werd bv. door Nederland op 15 juli 1994 in de Nederlandse wetgeving tenuitvoer gelegd³⁶⁰⁹ en op 14 december 1994 door Groot-Brittannië³⁶¹⁰. Richtlijn 93/75/EEG van 13 sep

³⁶⁰⁶ Cf. VAN DERZWAAG, D., *o.c.*, 349 (1995).

³⁶⁰⁷ Een "voorval" is: "*een gebeurtenis die er daadwerkelijk toe leidt of er vermoedelijk toe zal leiden dat schadelijke stoffen dan wel vloeistoffen welke dergelijke stoffen bevatten, in zee worden geloosd*": art. 2 (6), MARPOL 73/78.

³⁶⁰⁸ "*Reports shall be made by the fastest telecommunications channels available with the highest priority to the nearest coastal State*": art. V (1), Protocol I "*Provisions concerning Reports on Incidents Involving Harmful Substances*".

³⁶⁰⁹ Besluit van 15 juli 1994, *Stort.* 1994, 146: van kracht op 5 augustus 1994; aan Protocol I werd uitvoering gegeven door Besluit van 23 december 1988 houdende melding van voorvallen van verontreiniging door schepen, *Stb.* 694. en aan het Besluit werd uitvoering gegeven door Beschikking van 6 februari 1989 houdende uitvoering Besluit melding voorvallen van verontreiniging door schepen, *Stort* 32.

tember 1993 maakt de uitvoering van Resolutie A.648(16) voor de lidstaten verplicht³⁶¹¹. Luidens artikel 211 (7), Zeerechtverdrag omvatten de "*internationale regels en normen*" ook de onverwijld kennisgeving omtrent voorvallen die lozingen of het risico van lozingen met zich meebrengen. Luidens art. 211 (2) is de meldingsplicht voor schepen een **minimumverplichting** die moet worden omgezet in de wetgeving en voorschriften van de vlaggenstaat. In het Belgisch Staatsblad verschenen op 23 maart 1993 drie K.B.'s³⁶¹² die tot doel hebben uitvoering te verlenen aan Meldingsrichtlijn 93/75/EEG van de Raad betreffende de minimum-eisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende stoffen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen. Deze drie K.B.'s amenderen elk met terugwerkende kracht naar 13 september 1995, datum waarop de Richtlijn moest worden tenuitvoergelegd, het politiereglement voor de Beneden-Zeeschelde³⁶¹³ voor schepen op weg naar of vertrekkende uit de haven van Antwerpen, Brussel of Luik; het scheepvaartreglement voor het Kanaal Gent-Terneuzen³⁶¹⁴ voor schepen op weg naar of vertrekkende uit de haven van Gent; het Belgisch kustreglement voor schepen op weg naar of vertrekkende uit de Belgische kusthavens³⁶¹⁵. Behoudens de tenuitvoerlegging van Richtlijn 73/75/EEG, wordt eveneens de meldingsplicht bij "*voorvallen*" verplicht gemaakt (Protocol I, MARPOL 73/78) en wordt aan de betrokken schepen de loodsplicht opgelegd.

Onder SOLAS 1974 zijn eveneens scheepsmeldingen verplicht bij incidenten waarbij verpakte gevaarlijke goederen op zee verloren geraken of overboord slaan. De kapitein heeft luidens Voorschrift 7-1, Hoofdstuk VII, SOLAS 74 de plicht de dichtstbijzijnde kuststaat hiervan op de hoogte te brengen. Uit de praktijk blijkt echter dat kapiteins zelden of nooit de eigen operationele lozingsovertredingen melden. Dit hadden de onderhandelaars van het MARPOL-Verdrag uiteraard voorzien. Ook de eigen overheidsschepen, overheidsvliegtuigen en overheidsdiensten van de kuststaat hebben een meldingsverplichting (art. 8 (4), MARPOL 73/78).

³⁶¹⁰ Merchant Shipping (Reporting Requirements for Ships Carrying Dangerous or Polluting Goods) Regulations 1994 (11 december 1994, van kracht op 11 januari 1995): tekst in BATES, J.H. en BENSON, Ch., *o.e.*, 2.508; Het niet-naleven van de melding wordt strafbaar gesteld (Sect. 10).

³⁶¹¹ Art. 6(2), Richtlijn 93/75 van de Raad van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen, *P.B. L.* 247/19 van 5 oktober 1993; Richtlijn 93/75/EEG vervangt Richtlijn 79/116/EEG van 21 december 1978 inzake de minimumeisen waaraan bepaalde tankschepen moeten voldoen bij het in- en uitvaren van de Gemeenschap, *P.B. L.* 33/33 van 8 februari 1979, zoals gewijzigd door Richtlijn 79/104/EEG van 6 december 1979, *P.B. L.* 315/16 van 11 december 1979.

³⁶¹² K.B. van 9 februari 1996 tot wijziging van het K.B. van 23 september 1992 houdende politiereglement van de Beneden-Zeeschelde; K.B. van 9 februari 1996 tot wijziging van het K.B. van 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen; K.B. van 9 februari 1996 tot wijziging van het K.B. van 4 augustus 1981 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust.

³⁶¹³ K.B. van 23 september 1992 houdende politiereglement van de Beneden-Zeeschelde, *B.S.*, 17 oktober 1992.

³⁶¹⁴ K.B. van 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen, *B.S.*, 17 oktober 1992.

³⁶¹⁵ K.B. van 4 augustus 1981 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust, *B.S.*, 1 september 1981.

Daartoe moeten de verdragspartijen instructies uitvaardigen ten aanzien van de maritieme inspectievaartuigen en -vliegtuigen, of andere passende diensten (bv. loodsen³⁶¹⁶), waarbij de eigen autoriteiten worden op de hoogte gebracht van lozingen op zee. Elke verdragspartij moet maatregelen treffen om deze meldingen te kunnen ontvangen en te verwerken en daarvan de IMO in kennis te stellen. Een verdragspartij die een dergelijke melding ontvangt, moet deze onverwijld doorzenden aan de vlaggenstaat en elke andere staat die erbij kan betrokken zijn (art. 8 (2) en (3), MARPOL 73/78).

Het OPRC Verdrag van 1990³⁶¹⁷ bevestigt de meldingsplicht enkel bij olielozingen. Iedere verdragspartij moet ervoor zorgen dat de kapiteins of de personen verantwoordelijk voor de schepen die onder hun vlag varen, elke olielozing of mogelijke olielozing door het eigen schip of een andere waargenomen olielozing op zee meldt aan de dichtstbijzijnde kuststaat³⁶¹⁸. De maritieme inspectieschepen of -vliegtuigen en de piloten van burgervliegtuigen van de verdragspartijen hebben de plicht om iedere olielozing of de aanwezigheid van olie op zee te melden aan de bevoegde nationale autoriteiten of de dichtstbijzijnde kuststaat (artikel 4 (d)(e), OPRC). Een verdragspartij die een melding over een olieverontreiniging ontvangt, moet deze gebeurtenis inschatten en moet nagaan of het een olieverontreinigingsincident is en dit beoordelen naargelang de aard, de uitgebreidheid en de mogelijke gevolgen van de olieverontreiniging. Daarna zal deze verdragspartij zonder verwijl de staten informeren wiens belangen worden aangetast of kunnen worden aangetast. Deze informatieverstrekking omvat onder meer de details omtrent de inschatting van het incident en alle activiteiten die reeds werden ondernomen of gepland zijn te ondernemen ten aanzien van het incident. Naargelang de ernst van het incident, zal deze informatie ook aan de IMO worden verstrekt (art. 5, OPRC).

Richtlijn 93/75/EEG van 13 september 1993 beoogt o.m. de geharmoniseerde tenuitvoerlegging van IMO- Resolutie A.648(16) van 19 oktober 1989 over scheepsmeldingen. Bij een "incident of omstandigheden" op zee die een dreiging vormen voor de kustlijn en de daarbijhorende belangen van een lidstaat van de Gemeenschap, moet de kapitein van het schip onmiddellijk aan de bevoegde autoriteiten van de kuststaat, minstens dezelfde informatie geven als deze verstrekt in een vertrek- en aanloophaven in de Gemeenschap en ook de bijzonderheden over het incident, tenzij hij mededeelt welke bevoegde instantie deze gegevens bewaart (art. 6 (1)). Een doorverwijzing naar de bevoegde instantie van een lidstaat van de Gemeenschap heft de meldingsplicht van het schip op met betrekking tot de meldinggegevens,

³⁶¹⁶ Zie bv. voor de Westerschelde: art. 18 Bijlage bij het Verdrag tussen het Vlaamse Gewest, het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden tot herziening van het reglement ter uitvoering van artikel IX van het traktaat van 19 april 1839 en van hoofdstuk II, afdelingen 1 en 2 van het traktaat van 5 november 1842, zoals gewijzigd, voor wat betreft het loodswezen en het gemeenschappelijk toezicht daarop, Middelburg, 11 januari 1995, in *B.S.*, 19 juli 1995.

³⁶¹⁷ Verdrag betreffende de voorbereiding, reactie en samenwerking inzake olieverontreiniging (Oil Preparedness, Response and Cooperation Convention - OPRC), Londen, 30 november 1990, in 30 *ILM* 733 (1991).

³⁶¹⁸ De verdragspartijen met jurisdictie over offshore installaties moeten er ook voor zorgen dat de verantwoordelijke personen voor deze offshore installaties iedere olielozing afkomstig van de eigen installatie of een andere waargenomen olielozing op zee melden aan de kuststaat onder wiens jurisdictie de offshore installatie valt. Iedere verdragspartij moet ervoor zorgen dat de personen die verantwoordelijk zijn voor een zeehaven of oliebehandelingsfaciliteiten onder haar jurisdictie, iedere gebeurtenis die betrekking heeft op een olielozing, een mogelijke olielozing of de aanwezigheid van olie meldt aan de bevoegde nationale autoriteiten: art. 4 (1)(2)(3), OPRC 1990.

maar niet met betrekking tot de bijzonderheden over het incident. Niet enkel de informatie moet in overeenstemming zijn met Resolutie A.648(16) van de IMO, maar ook de omstandigheden waar de Richtlijn naar verwijst, zijn deze uit Resolutie A.648(16) (art. 6 (2)). De Richtlijn schept geen nieuw recht, maar bevestigt reeds bestaande verplichtingen aangenomen binnen de IMO, met het verschil dat bij de niet-naleving van de richtlijn door de lidstaten de gemeenschapsprocedures voor het in gebreke stellen van lidstaten kan worden ingeroepen.

9.3.1.2. Wanneer en hoe melden ?

In eerste instantie rust op de kapitein van een schip betrokken bij een voorval, waaronder een MARPOL- lozingsovertreding, de meldingsplicht aan de dichtstbijzijnde kuststaat. Indien de melding van de kapitein onvolledig of niet verkrijgbaar is of indien het schip is verlaten, heeft iedere andere persoon die belast is met het bevel over dat schip (eigenaar, bevrachter, beheerder of exploitant van het schip of hun vertegenwoordigers), de verplichting om lozingen of vermoedelijke lozingen van schadelijk stoffen te melden (art. 1, Protocol I, MARPOL 73/78). De melding is verplicht voor elk voorval waarbij een lozing of vermoedelijke lozing plaatsvindt, dan wel kan plaatsvinden, van: a/ olie of in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen tengevolge van de beschadiging van het schip of de uitrusting daarvan, of bij de bescherming van de veiligheid van het schip of de redding van mensenlevens op zee ("harmful substance report" of HS voor stoffen uit Bijlage I en II MARPOL); b/ van **schadelijke stoffen** die als mariene verontreinigend zijn geclassificeerd in de IMDG Code en zijn vervoerd in verpakte vorm, met inbegrip van vrachtcontainers, losse tanks of tankwagens voor weg- en spoorwegvervoer en duwbakken aan boord van een zeeschip ("marine pollutants report" of MP voor stoffen onder Bijlage III, MARPOL). Indien verpakte **gevaarlijke goederen** dreigen over boord te gaan of overboord gaan, is er sprake van een "dangerous goods report" of DG. Verpakte gevaarlijk goederen onderscheiden zich van schadelijke stoffen, aangezien enkel de schadelijke stoffen "mariene polluerend" zijn, hetgeen niet het geval is met alle gevaarlijke goederen (gevaarlijke goederen en schadelijke stoffen worden geïdentificeerd in de IMDG Code); c/ tenslotte moeten lozingen worden gemeld die tijdens de exploitatie van het schip de krachtens MARPOL toegelaten lozingshoeveelheid olie of schadelijke vloeistoffen overstijgen (**operationele lozingen**)³⁶¹⁹.

Vermoedelijke lozingen zijn deze die het gevolg "*kunnen zijn*" van schade aan het schip of de uitrusting. Het "vermoedelijk" karakter wordt o.m. afgewogen ten aanzien van de aard van de schade, het gebrek aan het schip, de uitrusting of de machines enerzijds en de toestand van de zee en de wind, alsook de verkeersdichtheid in het gebied op het tijdstip van het voorval. In ieder geval wordt de kapitein door de richtlijnen aangeraden om meldingen te maken in de volgende gevallen: 1. schade, gebreken en breuken die de veiligheid van het schip beïnvloeden, waaronder voorvallen zoals aanvaringen, strandingen, vuur, explosie, structurele gebreken, water maken, lading die is beginnen schuiven; en 2/ gebreken of breuken aan de machines of uitrusting van het schip met gevolgen voor de veiligheid van de navigatie³⁶²⁰. Bij de melding moet de identiteit van het schip worden vermeld, de locatie, het tijdstip en het type voorval, de

³⁶¹⁹ Art. II, Protocol I, MARPOL 73/78, zoals gewijzigd door Resolutie MEPC 21(22); zie ook punt 1, Bijvoegsel, Resolutie A.648(16).

³⁶²⁰ § 3.4., Bijvoegsel, Resolutie A.648(18).

hoeveelheid en de soort gevaarlijke stof, de hulp- en bergingsmaatregelen ("primary report"³⁶²¹). Op vraag van getroffen staten moet bijkomende informatie worden verstrekt ("supplementary report"), voor zover dit mogelijk is³⁶²². Elke verdragspartij moet maatregelen treffen om die meldingen te kunnen ontvangen en te verwerken, alsook de IMO daarover in kennis stellen. De verdragspartij die een dergelijke melding ontvangt, moet deze onverwijld doorzenden aan de vlaggenstaat en elke andere staat die erbij kan betrokken zijn (art. 8 (2) en (3), MARPOL 73/78).

9.3.1.3. Aan wie melden ?

In het MARPOL- Verdrag, SOLAS 1974 en OPRC 1990 zijn de scheepsmeldingen verplicht aan de dichtstbijzijnde kuststaat. Volgens Resolutie A.648(16) kunnen de meldingen van gevaarlijke goederen ook worden overgemaakt aan een aangewezen scheepsmeldingsstation uit een scheepsmeldingsstelsel, terwijl de meldingen van schadelijke stoffen en mariene polluenten die een verontreiniging van het mariene milieu veroorzaken of dreigen te veroorzaken aan de dichtstbijzijnde kuststaat worden gemeld³⁶²³.

De dichtstbijzijnde kust of het dichtstbijzijnde land ("nearest land") in het MARPOL- Verdrag, wordt gemeten vanaf de basislijn van waar de territoriale zee van de betrokken staat wordt gemeten³⁶²⁴. Het MARPOL- Verdrag vertrekt van de basislijn om het dichtstbijzijnde land te lokaliseren terwijl het OPRC Verdrag geen nadere omschrijving heeft van de parameters om de dichtstbijzijnde kuststaat te identificeren. Het OPRC Verdrag verwijst in de Preambule naar o.m. het MARPOL- Verdrag, waaruit kan worden afgeleid dat de verwijzing in het OPRC Verdrag naar de dichtstbijzijnde kuststaat, moet worden gemeten vanaf de basislijn van de kuststaat. Dit lijkt het meest logische uitgangspunt. De dichtstbijzijnde kuststaat is doorgaans de staat in wiens territoriale (territoriale zee) of functionele mariene zone (visserijzone en/of exclusieve economische zone) het schip zich bevindt bij het voorval. Het is vooral deze kuststaat die er alle belang bij heeft (zowel juridisch, als uit beschermingsoverwegingen) om over het voorval te worden geïnformeerd en maatregelen in overweging te nemen. Niettemin kunnen er problemen ontstaan in grensgebieden indien de kapitein niet onmiddellijk meldt³⁶²⁵. Luidens art. 211 (7), Zeerechtverdrag moet worden gemeld aan meerdere kuststaten, indien de kustlijnen of de daarmee samenhangende belangen van die staten worden getroffen.

³⁶²¹ Verder bevat Resolutie A.648 (16) de gegevens die in de eerste melding ("primary report") moet worden opgegeven over het verontreinigend karakter van de over boord geraakte of de geloosde stoffen: zie §§ 3.1., 3.2. en 3.3., Bijvoegsel, Resolutie A.648(16).

³⁶²² Artt. III en IV, Protocol I, MARPOL 73/78.

³⁶²³ §§ 2 en 3, Bijlage, Resolutie A.648(16).

³⁶²⁴ MARPOL 73/78: Voorschrift 1 (9), Bijlage I; Voorschrift 1 (4), Bijlage II; Voorschrift 1 (5), Bijlage IV; Voorschrift 1 (2), Bijlage V; met uitzondering voor de noordoost kust van Australië waar het dichtstbijzijnde land wordt gemeten vanaf een denkbeeldige lijn die wordt gevormd door lengte- en breedtecoördinaten.

³⁶²⁵ In het geval het voorval zich voordoet voor de Belgische kust bij een schip op weg naar Rotterdam, is het best mogelijk dat indien het schip niet onmiddellijk meldt, de dichtstbijzijnde kuststaat Nederland is. In dat geval heeft Nederland, na inschatting van de ernst van de lozing of vermoedelijke lozing, onder het OPRC Verdrag de verplichting om België te verwittigen: cf. art. 5 (1)(c), OPRC 1990.

9.3.1.4. Scheepsmeldingen in de praktijk

Op de kapitein van een schip rust de verplichting onmiddellijk na het voorval ("onverwijld") te melden. Dit vereist dat de kapitein op de hoogte is van het voorval.

De zwakte van de meldingsverplichting voor de kapitein van een schip ligt erin dat de kapitein in eerste instantie nooit de eigen operationele lozingsovertredingen zal melden. Hij zal veeleer slechts die lozingen melden die een gevolg zijn van een ongeval, uit overmacht ("force majeure") of wegens onvoorziene schade aan het schip of uitrusting. Met name de lozingen die een uitzondering vormen op de lozingsovertredingen van het MARPOL-Verdrag. Zelfs bij onvoorziene schade aan schip of uitrusting zal de kapitein de melding afhankelijk willen stellen van de ernst van de schade aan het schip of uitrusting. Deze afweging is in de meldingsrichtlijnen van Resolutie A.648 (18) nochtans enkel voorzien bij een waarschijnlijke lozing en niet bij een effectieve lozing³⁶²⁶. De lozing door de Borcea is hierbij indicatief. De bulkcarrier Borcea verliest na een schadevaring op de Noordzee op 4 januari 1988 ongeveer 75 m³ olie tengevolge van een scheur in de bodem van een bunkertank. De kusten van Zeeland en Zuid-Holland worden ernstig verontreinigd. De kapitein doet geen melding aan de autoriteiten, maar vraagt wel in de nacht van 4 op 5 januari op de rede te Vlissingen de toestemming aan de reder voor een duikeronderzoek in de haven van Gent. De Arrondissementsrechtbank van Rotterdam stelt dat er zich enkel een verwijtbaar nalaten heeft voorgedaan op het ogenblik dat de kapitein een duikeronderzoek vraagt op de rede te Vlissingen. De kapitein had toen de autoriteiten moeten verwittigen omdat hij moest rekening houden met meer olieverslies dan waargenomen. De rechtbank gaat van het standpunt uit dat de kapitein op het ogenblik van de schadevaring en de daarop volgende lozing, niet kon weten dat er een olielozing plaatsgreep en treedt daarmee het standpunt van de reder van de Borcea bij. Deze wierp op dat de bemanning van de Borcea geen aanleiding had te veronderstellen dat olie uit de bunkertank was gelekt. Van de aanvaring was niets gemerkt, terwijl de vaststelling van water in de bunkertank in combinatie met de vaststelling van olie op het water, geen aanleiding is om te veronderstellen dat de wand is gescheurd. Er kon m.a.w. ook worden aangenomen dat de olie afkomstig was uit een ballasttank³⁶²⁷. In de praktijk zullen kapiteins bijna altijd proberen te verklaren dat ze niet op de hoogte waren van de lozing³⁶²⁸.

Aangezien de meldingsverplichtingen door de kapiteins niet worden nageleefd, wetende dat ze daardoor gemakkelijk aan een vervolging ontsnappen, zijn de Noordzeelanden in het kader van de Akkoorden van Bonn begonnen met luchttoezicht om lozers op heterdaad te betrappen en olielozingen zo snel mogelijk visueel vast te stellen.

9.3.2. Door havenstaatcontroles

De belangrijkste controle door de kuststaat blijft nog steeds de inspectie van het schip in de haven. Dit is de goedkoopste, voor de scheepvaart minst hinderlijke en een in het internatio-

³⁶²⁶ Cf. § 3.4., Bijvoegsel, Resolutie A.648(18).

³⁶²⁷ Arr.-Rechtbank, Rotterdam, 15 maart 1991, 49 S & S 181-182 (1993).

³⁶²⁸ De olielozing kan ter verdediging ook worden opgeworpen als zijnde een lozing van gescheiden ballastwater: cf. Gold Crest, in NJB Katem 511 (1994), nr. 200, DD 95.005; M&R 1995/2, nr. 27; TMA 78 (95/3).

naal recht niet-gecontesteerde controlemogelijkheid. Uit onderzoek naar de rapporten van 13 verdragspartijen tijdens de periode 1988-1990, blijkt dat de meest voorkomende methode de inspectie in de havens betreft, gevolgd door het melden van een olielozing op zee door anderen of niet geïdentificeerde waarnemers. De overige lozingen op zee worden vastgesteld door overheidsvliegtuigen en in mindere mate door overheidsvaartuigen³⁶²⁹. Artikel 6 van het MARPOL-Verdrag bevat een samenwerkingsverplichting tussen de verdragspartijen om overtredingen op te sporen en de bepalingen van het Verdrag te handhaven. Hiervoor kunnen ze gebruik maken van alle passende en uitvoerbare maatregelen van opsporing en milieubewaking en van doeltreffende methoden voor het rapporteren en het verzamelen van bewijsmateriaal. Een schip waarop het Verdrag van toepassing is, kan in elke haven of op elke laad- en losplaats buitengaats van een verdragspartij worden onderworpen aan een inspectie om na te gaan of het betrokken schip schadelijke stoffen heeft geloosd in strijd met de voorschriften uit de bijlagen bij het Verdrag. Hiervoor is geen verdenking nodig en de loutere aanwezigheid van het schip in de haven biedt een voldoende basis voor de controle van een aantal documenten.

De controle was in Europese havens in eerste instantie een administratieve controle van het olie- of ladingjournaal. Een nadere inspectie van het schip was mogelijk na de vaststellingen van onregelmatigheden in het olie- of ladingjournaal. Niettemin werden er onder het MOU van Parijs vóór 1992 geen controles verricht naar operationele lozingsovertredingen bij schepen in de havens³⁶³⁰, tenzij in de gevallen een lozingsovertreding was gemeld. Een kuststaat kan een andere verdragspartij verzoeken een schip te inspecteren wanneer dit schip de haven of een laad- of losplaats buitengaats onder de rechtsmacht van deze laatste binnenvaart. De verzoevende partij moet wel voldoende bewijsmateriaal voorleggen waaruit blijkt dat het schip schadelijke stoffen heeft geloosd. Vooral het leveren van bewijsmateriaal blijft een probleem. Om het bewijsmateriaal te optimaliseren wordt er in de Noordzee meer en meer een beroep gedaan op overheidsvliegtuigen om de lozingsovertreding zoveel mogelijk tijdens het lozen zelf te kunnen vaststellen³⁶³¹.

9.3.3. Door gecoördineerd luchttoezicht

9.3.3.1. Over de Noordzee (het Akkoord van Bonn 1983)

Aan het Akkoord van Bonn³⁶³², dat initieel een louter samenwerkingsakkoord bij olieverontreiniging was tussen de Noordzeelanden en in 1983 werd uitgebreid tot de samenwerking bij de

³⁶²⁹ PEET, G., *Operational discharges from ships. An evaluation of the application of the discharge provisions of the MARPOL Convention by its Contracting Parties*, Amsterdam, AIDEnvironment, 15 January 1992, 11-12.

³⁶³⁰ MITCHELL, R.B., *o.c.*, 154 (1994).

³⁶³¹ Landen in ontwikkeling maken geen gebruik van luchttoezicht wegens de hoge kostprijs, terwijl de meeste zelfs geen havenstaatcontroles uitvoeren: MITCHELL, R.B., *o.c.*, 155 (1994).

³⁶³² Op initiatief van Duitsland en als reactie op het ongeval met de Torrey Canyon, sloten de landen grenzend aan de Noordzee op 9 juni 1969 te Bonn een samenwerkingsakkoord voor de bestrijding van de verontreiniging van de Noordzee veroorzaakt door olie: Overeenkomst inzake de samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie; tekst in 9 *ILM* 359 (1970) en *B.S.*, 23 oktober 1969; De overeenkomst trad in werking op 9 augustus 1969 voor België, BRD, Denemarken, Frankrijk, Groot-Brittannië en Zweden. Voor Nederland en Noorwegen trad de overeenkomst achteraf in werking.

bestrijding van verontreiniging door schadelijke stoffen³⁶³³, werd in 1989 het gecoördineerd luchttoezicht over de Noordzee toegevoegd³⁶³⁴. Het Akkoord van 1983 werd van kracht op 1 september 1989 en is de regionale voorloper voor het universele OPRC 1990. Er werd een werkgroep (Working Group on Operational, Technical and Scientific Questions Concerning Counter Pollution Activities - BAWG OTSOPA) opgericht, die zich vooral bezighoudt met de technische, operationele en wetenschappelijke problemen die voortvloeien uit de verplichtingen onder het Akkoord. Op 22 september 1989 werd het Akkoord van Bonn geamendeerd waardoor het luchttoezicht wordt ingeschakeld bij het opsporen van verontreiniging (operationele en accidentele) en om bewijsmateriaal te verzamelen ingeval van lozingsovertredingen door de scheepvaart³⁶³⁵.

Het Akkoord van Bonn bevat diverse samenwerkingsverplichtingen, waaronder het verstrekken van inlichtingen over gevallen van verontreiniging en de nationale middelen waarover de verdragspartijen beschikken om een verontreiniging te bestrijden³⁶³⁶. Het Akkoord van Bonn

³⁶³³ De overeenkomst was beperkt tot de bestrijding van olieverontreiniging en werd vervangen door de Overeenkomst van Bonn van 13 september 1983: Overeenkomst inzake samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen, Bonn 13 september 1983; tekst in P.B.L. 188/9, 16.07.1984; B.S. 28 december 1989; zie voor de Middellandse Zee op basis van het Verdrag van Barcelona: Protocol Concerning the Co-operation in Combatting Pollution of the Mediterranean Sea by Oil and Other Harmful Substances in Cases of Emergency, Barcelona 16 February 1976 (van kracht sedert 12 februari 1978); zie voor de noordoost Atlantische Oceaan op basis van het Verdrag van Lissabon: Overeenkomst inzake samenwerking bij de bescherming van de kusten en het aquatisch milieu van het Noordatlantisch gebied tegen verontreiniging, Lissabon, 17 oktober 1990. De verdragspartijen zijn: Frankrijk, Spanje, Portugal, Marokko en de E.G.. Tekst in P.B.L. 267/22 van 28 oktober 1993. Goedgekeurd door de E.G. bij Besluit van de Raad 93/550/EG van 20 oktober 1993, P.B.L. 267/20 van 28 oktober 1993.

³⁶³⁴ Ook de Baltische Zee is het voorwerp van vergelijkbare samenwerkingsinspanningen op basis van het Verdrag van Helsinki. De samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging van de Baltische Zee en het luchttoezicht is gebaseerd op art. 11 en bijlage VI van het Verdrag van Helsinki (1974); zie ook art. 14 en bijlage VII, Verdrag van Helsinki van 1992; De Commissie van Helsinki richtte daartoe een Combatting Committee op; zie voor een goed overzicht van de door de Baltische Zeelanden genomen maatregelen en aanbevelingen dienaangaande: HELCOM, Intergovernmental Activities in the Framework of the Helsinki Convention 1974-1994, 56 Baltic Sea Environment Proceedings 72-92 (1994).

³⁶³⁵ Decision of 22 September 1989 concerning amendments of the agreement, aangenomen op de Eerste Vergadering van de verdragspartijen te Bonn op 19-22 september 1989, goedgekeurd door Zweden, Groot-Brittannië en België in 1990, door Denemarken, Duitsland en Nederland in 1991, en door Noorwegen en Frankrijk in 1992; zie Bonn Agreement, Sixth Meeting of the Contracting Parties, Malmö, 19-22 September 1994, Summary Record, BONN 6/13/1, Bijlage 5.

³⁶³⁶ De Raad van de Europese Gemeenschap heeft het Akkoord van Bonn aangenomen en achteraf de informatieplicht tussen de partijen bij het akkoord eveneens uitgebreid tot een informatieplicht naar de Commissie toe. Aan de Commissie moeten de nationale en gezamenlijke plannen ter bestrijding van de verontreiniging van de zee door olie en andere gevaarlijke stoffen worden overgemaakt, terwijl de principes van het akkoord werden uitgebreid naar alle communautaire wateren: Besluit 84/358/EEG van de Raad van 28 juni 1984 betreffende de sluiting van de Overeenkomst inzake de samenwerking bij de bestrijding van de Noordzee door olie en andere gevaarlijke stoffen, P.B.L. nr. 188/7 (1984). Het amendement van 1989 werd goedgekeurd door de Europese Gemeenschap op 9 februari 1994; Beschikking 86/85/EEG van de Raad van 6 maart 1986 tot instelling van een communautair informatiesysteem voor de controle op en de beperking van de verontreiniging van de zee door olie en andere gevaarlijke stoffen, P.B.L. nr. 77/33 (1986); In 1988 uitgebreid tot de voornaamste binnenwateren: Beschikking 88/346/EEG van de Raad van 16 juni 1988 tot wijziging van een communautair informatiesysteem voor de controle op en de beperking van de verontreiniging van de zee door olie en andere gevaarlijke stoffen, P.B.L. nr. 158/32 (1988).

voorziet in operationele samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging, het houden van gezamenlijke oefeningen, het ontwikkelen van nieuwe technieken om verontreiniging op te sporen en het uitwerken van een gemeenschappelijke beleidsstrategie. De samenwerkingsmodaliteiten worden meer in detail uitgewerkt in de "Bonn Agreement Manual"³⁶³⁷.

De Noordzee is ingedeeld in negen verschillende zones³⁶³⁸, die niet overeen komen met de bestaande grenzen van de continentale plateaus van de Noordzeelanden. Niettemin gaan er sedert 1993 stemmen op om de zoneverdeling onder Bonn beter af te stemmen op de mariene zones waarover kuststaten jurisdictie kunnen uitoefenen, meer in het bijzonder de exclusieve economische zone³⁶³⁹. Bepaalde verdragspartijen zoals Nederland zijn voorstander om het Bonn Akkoord te amenderen eens alle partijen een exclusieve economische zone hebben afgekondigd. Andere landen kunnen niet wachten. Het zijn vooral de verdragspartijen bij het Verdrag van Helsinki ter bescherming van de Baltische Zee (Denemarken, Duitsland, Zweden), die in navolging op de statenpraktijk van de Baltische Zeelanden³⁶⁴⁰ hun controlezones in de Noordzee willen laten samenvallen met de grenzen van hun continentale plateau of exclusieve economische zone³⁶⁴¹.

Het Akkoord van Bonn voorziet ook dat lidstaten luchttoezicht uitoefenen met de bedoeling operationele lozingen op te sporen, voorbij de grenzen van de hun aangewezen zone (art. 8 (3)). Het luchttoezicht verruimt het toepassingsgebied van het curatieve aspect van de overeenkomst bij een ernstige verontreiniging, naar een preventieve aanpak. Het luchttoezicht wordt gezien als een vorm van afschrikking en een middel om bewijsmateriaal te verzamelen ingeval van lozingsovertredingen in strijd met het MARPOL-Verdrag. De afschrikking heeft tot doel door fysische aanwezigheid met toezichtsvliegtuigen, de kapiteins en de bemanningsleden van de schepen te overtuigen geen operationele lozingen uit te voeren in het Bonn-gebied. Video-films, foto's en remote sensing moeten het bewijs leveren voor lozingen van schepen.

De verdragspartijen verstrekken elkaar inlichtingen over de ervaringen opgedaan bij het

³⁶³⁷ Voor de Baltische Zee is dit de HELCOM Combatting Manual: cf. 56 Baltic Sea Environment Proceedings 78 (1994).

³⁶³⁸ Artikel 6 en Bijlage, Overeenkomst; Deze zone-indeling mag niet worden aanzien als een precedent of argument dat kan worden gebruikt voor nieuwe bevoegdheidsaanspraken door de leden. Met andere woorden deze zoneverdeling heeft geen invloed op de afbakening van de mariene zones waarover de kuststaten aanspraken kunnen maken, luidens het Zeerechtverdrag van 1982 en de daaruit volgende bevoegdheidsuitoefening van de kuststaten.

³⁶³⁹ Tijdens de zitting van BONN 1994 kwamen de partijen overeen dat: "*a. in principle, in order to fulfil the aims of the Bonn Agreement, Contracting Parties could enter into bi- or multilateral agreements on the basis of Article 17 in order to adjust Bonn Agreement zones with EEZ zones, (when these had been established); b. however, practical reasons may lead to adopting other bi- or multilateral delimitation arrangements on the basis of Article 17*". Bonn Agreement, Sixth Meeting of the Contracting Parties, Malmö, 19-22 September 1994, Summary Record, BONN 6/13/1, para. 3.8.

³⁶⁴⁰ Hoewel het Verdrag van Helsinki (1974) geen zones identificeert waarin de Baltische Zeelanden opereren, komen deze gebieden in de praktijk overeen met de exclusieve economische zones of de visserijzones van deze landen: 56 Baltic Sea Environment Proceedings 77 (1994).

³⁶⁴¹ Zie ook art. 3, Verdrag van Lissabon (1990).

luchttoezicht, de opsporingstechnieken voor de vaststelling van verontreiniging, het voorkomen van overtredingen en de samenwerking met andere partijen. Er wordt verder informatie van gemeenschappelijk belang uitgewisseld, verkregen door het luchttoezicht en de nationale programma's voor luchttoezicht (art. 4). De verdragspartijen hebben richtlijnen ontwikkeld voor de praktische, operationele en technische aspecten die gepaard gaan met gecoördineerde acties voor luchttoezicht (artikel 2 (2)). Daartoe werd het "Aerial Surveillance Handbook and Annual Flying Programme" uitgewerkt, dat regelmatig wordt aangepast in navolging op de jaarlijkse bijeenkomsten van de verdragspartijen.

De samenwerking bij luchttoezicht over de Noordzee bestrijkt vijf terreinen, met name: 1. coördinatie van de nationale vluchtprogramma's in de door het akkoord aan de partijen toegewezen zones; 2. het sluiten van bilaterale en regionale overeenkomsten met betrekking tot gebieden van gemeenschappelijk belang (bv. tussen Noorwegen en Groot-Brittannië (NORBRITPLAN); tussen Denemarken en Duitsland (DENGER)³⁶⁴²; tussen Denemarken, Duitsland, Nederland en Noorwegen in het kader van het Memorandum over havenstaatcontrole); 3. bijkomende speciale vluchten (Tour d'Horizon, Joint Flights en intercalibratie-oefeningen); 4. de standaardisatie van de rapportages en de uitwisseling van informatie; 5. de verbetering van de bestaande luchttoezichtsystemen en de ontwikkeling van nieuwe technieken. Voor de coördinatie van de nationale vluchtprogramma's die zich uitstrekken over de territoriale zee en boven de continentale plateaus van de verdragspartijen, wordt een "lead country" aangesteld gedurende een bepaalde periode. Dit land zorgt voor de voorbereiding van de jaarlijkse vluchtschema's en de "updating" van het Luchttoezicht Handboek ("Airborne Surveillance Handbook (ASH)"). Dit handboek bevat o.m. de vluchtschema's (zowel de nationale, als de speciale) en de rapportagevormen³⁶⁴³. De "lead country" ontvangt de rapportages over de vluchten en maakt een overzicht ervan iedere zes maanden en jaarlijks. Bovendien de nationale en de regionale vluchten bestaan er ook "Tour d'Horizon" en "Joint Flights", aangevuld met jaarlijkse intercalibratie-oefeningen. "Tour d'Horizon" vluchten zijn specifieke vluchten van minstens 600 zeemijl voornamelijk langs de offshore-installaties in een zone gelegen tussen 52 en 63 graden noorderbreedte en tijdens geschikte weersomstandigheden. Gemeenschappelijke vluchten of "Joint Flights" worden tweemaal per jaar uitgevoerd. Op dezelfde dag overvliegen alle partijen met hun beschikbare vliegtuigen de aan hen toegewezen zone in de Noordzee en maken een zgn. "snapshot" van de Noordzee³⁶⁴⁴. Bij intercalibratievluchten wordt een verontreiniging nagebootst door gebruik te maken van ofwel een beperkte hoeveelheid olie of een ander substitutieproduct. Het doel bestaat erin resultaten en ervaringen uit te wisselen om de operationele efficiëntie te verbeteren en gestandaardiseerde regels en procedures te ontwikkelen. Bij deze oefening is het ook de bedoeling de remote sensing-detectie te testen en te bestuderen, de waargenomen gegevens te evalueren en achteraf de gegevens uit te wisselen, verbeteringen of nieuwe ontwikkelingen in de remote sensing-uitrusting te bespreken. Intercalibratievluchten worden jaarlijks georganiseerd door een

³⁶⁴² DENGER strekt zich ook uit in de Baltische Zee: cf. 56 Baltic Sea Environment Proceedings 86 (1994).

³⁶⁴³ Cf. BAWG OTSOPA (Bonn Agreement Working Group - Operational, Technical and Scientific Counter Pollution Activities), Aerial Surveillance Handbook and Annual Flying Programme.

³⁶⁴⁴ Zie Bijlage XIII, Aerial Surveillance Handbook, voor de "Joint Flight Day Zones of Responsibility".

verdragspartij op basis van een rotatiesysteem³⁶⁴⁵.

9.3.3.2. De statenpraktijk bij luchttoezicht in de Noordzee en de Baltische Zee

Het luchttoezicht op zee met het doel mariene verontreiniging op te sporen en meer bepaald lozingsovertredingen door schepen, kent vooral sedert het einde van de jaren tachtig een stijgende tendens in de praktijk van de Noordzeelanden en bij de kuststaten gelegen aan de Baltische Zee³⁶⁴⁶. Hoewel luchttoezichtprogramma's reeds dateren vanaf midden jaren '70 in bv. Nederland en de Verenigde Staten, gevolgd door Frankrijk, Groot-Brittannië en Japan³⁶⁴⁷ kenden ze een wisselende intensiteit bij gebrek aan financiële middelen en in de Noordzee een gebrek aan coördinatie. Vooral de technische kant van de zaak om lozingen op te sporen bij nacht of minder heldere weersomstandigheden, heeft lange tijd het luchttoezicht beperkt tot dagvluchten. Hoewel Nederland reeds sedert 1983 gebruik maakt van remote sensing apparatuur om 's nachts en bij mist olievlekken te kunnen waarnemen, is het toch maar pas vanaf 1990 dat de techniek wordt geperfectioneerd en aanbevolen om te worden toegepast³⁶⁴⁸. Tegenwoordig maken alle Bonn-partijen gebruik van remote sensing technieken. De bestaande detectietechnieken zijn echter nog niet geschikt om olielozingen op te sporen bij windsnelheden van meer dan 5-6 Beaufort.

In de Baltische Zee en in de Noordzee wordt respectievelijk sedert 1988³⁶⁴⁹ en 1991³⁶⁵⁰ door

³⁶⁴⁵ Cf. hoofdstuk 4, Bonn Agreement Manual; punt 2.4 en hoofdstukken 3 en 4, Aerial Surveillance Handbook and Annual Flying Programme

³⁶⁴⁶ Zie voor het luchttoezicht in de Baltische Zee: Helsinki Commission, Intergovernmental Activities in the Framework of the Helsinki Convention 1974-1994, 56 Baltic Sea Environment Proceedings 73 en 80 (1994). Hieruit blijkt dat Finland in 1992 koploper was met 2.733 vlieguren, gevolgd door Zweden met 1.700 vlieguren.

³⁶⁴⁷ Cf. MITCHELL, R.B., o.c., 154-155, 242-243 (1994); voor Nederland: ICONA, Noordzeeatlas, 82.

³⁶⁴⁸ Cf. § 33.2, Derde Noordzeeverklaring (1990): "to continue to develop remote sensing techniques especially to identify pollution and polluters under conditions of bad visibility and difficult weather"; zie ook HELCOM Recommendation 12/8 "Airborne Surveillance with Remote Sensing Equipment in the Baltic Sea" van 20 februari 1991, waarin de partijen worden opgeroepen om bij hun luchttoezicht remote sensing technieken te gebruiken, ter vervanging van HELCOM Recommendation 7/11 over luchttoezicht en remote sensing activiteiten in de Baltische Zee, in 37 Baltic Sea Environment Proceedings 35 (1991).

³⁶⁴⁹ Aantal vluchten in de Baltische Zee: 56 Baltic Sea Environment Proceedings 73 (1994).

jaar	Den.	Duitsl.	Finl.	Polen	Zweden	Russ. F.	Letland	Lit.	totaal
1988	-	137	2.289	159	2.000	2.747			7.332
1989	-	142	2.022	131	1.600	1.618			5.513
1990	292	168	2.191	164	1.600	-	400		4.815
1991	199	129	1.820	140	1.600	629	408	348	5.273
1992	172	267	2.733	62	1.700	32	127	78	5.171

³⁶⁵⁰ België is in 1989 als laatste Noordzeeland met luchttoezicht begonnen in een samenwerkingsakkoord met Nederland om vanaf 1 november 1989 gedurende 8 maanden of 100 vlieguren gebruik te maken van het Nederlands vliegtuig voor luchttoezicht. Het Nederlandse vliegtuig overvloog tijdens zijn vluchten ook het Belgische deel van de toezichtzone met Belgische ambtenaren aan boord. Op deze wijze heeft België op korte tijd de nodige ervaring opgedaan om vanaf 1991 met een eigen speciaal uitgerust vliegtuig aan luchttoezicht te doen.

alle partijen met eigen vliegtuigen op een gecoördineerde wijze aan luchttoezicht gedaan. Vanaf 1991 worden over de Noordzee een 3.000 vluchten per jaar uitgevoerd (waaronder inbegrepen de Joint Flights, Tours d'Horizon en intercalibratievluchten)³⁶⁵¹.

De vliegtuigen van de Noordzeelanden maken gebruik van remote sensing-technieken om olievlekken te ontdekken en te kwantificeren³⁶⁵². Met aanvulling van visuele technieken (foto, film) kunnen ze het bewijs leveren voor een lozingsovertreding. Remote sensing instrumenten vergelijken de radiatie en de reflectie van niet verontreinigde zeegebieden met deze van verontreinigde zeegebieden. Remote sensing is heden ten dage gebaseerd op het gebruik van meerdere sensoren (multi-sensor concept), in zijn totaliteit geschikt voor het gebruik bij alle weersomstandigheden (SLAR en MWR) en ook tijdens de nacht (SLAR, MWR, IR-Scanner, LLLTV en Laser Fluorsensor). Remote sensing detecteert olievlekken die het 15 ppm criterium uit Bijlage I, MARPOL 73/78 overstijgen, alsook de algenbloei en in bepaalde gevallen lozingen van chemicaliën³⁶⁵³. Verdere ontwikkelingen, o.m. transponders aan boord

³⁶⁵¹ Zie voor het aantal uren luchttoezicht door de Bonn-leden: NSC Progress Report 1995, 145.

³⁶⁵² Vliegtuigtypes en vooropgestelde vluchten van de Bonn-leden. Bron: BAWG OTSOPA, Aerial Surveillance Handbook, 2-2 en 2-A-II-IX).

	vliegtuigtype (en uit- rusting)	aantal vluchten (x)		
		nat.	MOU	reg.
België	Britten Norman 02 (SLAR, IR/UV, camera)	375		25
Denemarken	Piper Navajo (SLAR en camera)	260	20	20
Frankrijk	Cessna 406 (3 x) (remote sensing)	(xx)	(xx)	(xx)
Duitsland	Dornier 28 Dornier 228 (remote sensing)	1.000	250	50
Nederland	Dornier 228 (SLAR, IR/UV, camera) Cessna 404 (remote sensing)	1.340	100	35
Noorwegen	Fairchild Merlin 3B (remote sensing)	700	40	25
Zweden	Casa 212 (3x) (remote sensing)	2.350 (xxx)		50
Gr.-Britannië	Cessna 402 Cessna 404 (remote sening)	765		35

(x) het aantal vluchten zijn de voorgenomen vluchten en niet de werkelijk uitgevoerde vluchten.

(xx) de Franse vluchten worden niet opgegeven, aangezien Frankrijk geen afsplitsing maakt tussen de vluchten boven de Noordzee en deze boven de Atlantische Oceaan.

(xxx) de Zweedse vluchten omvatten ook deze in de Baltische Zee.

³⁶⁵³ De in de Noordzee gebruikte remote sensing omvat doorgaans SLAR en IR/UV Scanners, aangevuld met een MWR ("Microwave Radiometer"). De SLAR ("Side Looking Airborne Radar") wordt gebruikt voor de detectie van olievlekken op langere afstand (olie tot 30 km, schepen tot 40 km, langs beide zijden van het vliegtuig en afhankelijk van de weersomstandigheden), waarbij afhankelijk van de snelheid van het vliegtuig 15.000 km²/uur kan worden gescreeend. De IR/UV Scanner ("Infrared/Ultraviolet Sensor") wordt gebruikt voor de analyse van

van schepen of automatische scheepspositionering, kunnen in de toekomst een bijdrage leveren tot de identificatie van schepen 's nachts³⁶⁵⁴. Het gebruik van satellieten kan een meer permanent toezicht over olielozingen op zee verzekeren. Door transponders of andere vormen van automatische positiebepalingen van schepen naar de kuststaat toe, kunnen de posities van schepen op zee, met inbegrip van de koers en snelheid worden geregistreerd door de kuststaten. In geval van een olielozing kan door middel van "backtracking" een verband worden gelegd tussen de olievlek en een potentiële lozer, ongeacht waar die zich achteraf bevindt (in de haven of territoriale zee van een andere kuststaat)³⁶⁵⁵. "Backtracking" betekent dat bij de vaststelling van een olielozing, door gebruik te maken van een computermodel waarin de meteorologische en hydrografische gegevens van dat ogenblik zijn verwerkt, het oorspronkelijk lozingspunt in zee kan worden achterhaald, om zodoende een aantal vermoedelijk verdachte schepen te identificeren, op voorwaarde dat hun posities op zee zijn gekend³⁶⁵⁶. Uiteraard zal een onderzoek aan boord van het schip uitsluitel moeten geven over het vermoeden.

De visuele classificatie en de inschatting van de grootte van de olievlek gebeurt op basis van kleurschakeringen³⁶⁵⁷. In tegenstelling tot andere waarnemingen op het water (algenbloei,

olievlekken op korte afstand (gaande van 300 tot 500 meter, afhankelijk van de hoogte van het vliegtuig), op voorwaarde dat er zich geen wolken of mist vormen tussen het vliegtuig en de zee. De "Ultraviolet Line Scanner" (UVLS) wordt samen gebruikt met de Infrared Line Scanner (IRLS). De eerste kan dunne vlekken registreren, maar enkel tijdens de dag en bij helder weer, en geeft een totaalbeeld van de vlek. De IR registreert vlekken en geeft informatie over de relatieve dikte van de olievlek en werkt in tegenstelling tot het UV-scanner ook 's nachts. De MWR Scanner registreert grote olievlekken op korte afstand (300 tot 500 meter) en is een supplement op de IR/UV, aangezien olievlekken ook bij slecht weer kunnen worden ontdekt. De gedigitaliseerde MWR signalen worden in kleur voorgesteld als olielagen met dikten tussen 0,1 en 2 mm of 0,05 tot 3 mm, afhankelijk van de frequenties (1 tot 3). De MWR laat toe op basis van de dikte van de olielaag een schatting te maken over de hoeveelheid olie in de olievlek. Niettemin zal de MWR wegens de detectielimiet van 0,05 veelal niet in staat zijn om operationele lozingen vast te stellen, terwijl bij oliedikten van meer dan 3 mm de MWR een onderschatting zal geven over de hoeveelheid olie. Tenslotte worden ook camera's, zowel videocamera's en fototoestellen gebruikt voor de identificatie van de schepen en als bijkomend bewijsmateriaal bij de visuele waarnemingen. De foto's en films verstrekken een datastrip met daarop de dag, het tijdstip en de positie van het schip tijdens de lozing. Aangezien 's nachts geen foto's of video's kunnen worden genomen, tenzij men het schip extra zwaar belicht, worden nieuwe toestellen ontwikkeld die wel de mogelijkheid hebben om 's nachts foto's te nemen. Vooral een "Low-Light Level Television Camera" (LLTV) laat toe om in de ultraviolet-regio de scheepsnaam in het half-donker vast te leggen, die dan achteraf via de computer kan worden bewerkt tot een leesbare scheepsnaam: zie uitgebreid over remote sensing: BONN AGREEMENT, Manual Oil Pollution at Sea. Securing Evidence on Discharges from Ships, London, 1993, 31-44; hoofdstuk 23, Bonn Agreement Manual; SCHROH, K., in 59 Baltic Sea Environment Proceedings 342 (1994); zie ook GOODMAN, R., Overview and Future Trends in Oil Spill Remote Sensing, 1 Spill Science & Technology Bulletin 11-21 (1994).

³⁶⁵⁴ Zie voor het gebruik van transponders, infra bij verkeersmeldingsstelsels.

³⁶⁵⁵ In die zin is het van belang dat schepen worden verplicht, zoals in de luchtvaart, hun posities door te geven, de voorgenomen koers, de vaarsnelheid en volgende bestemming.

³⁶⁵⁶ BONN AGREEMENT, Manual Oil Pollution at Sea, 47 (1993)

³⁶⁵⁷ Zilverkleurige vlekken of schitteringen (sheens) op het wateroppervlak vertegenwoordigen een geschat olievolume van 0 m³/km²; grijskleurige vlekken komen overeen met een olievolume van 0,1 m³/km²; bij regenboogkleurige is het geschatte olievolume 0,3 m³/km²; bij blauwkleurige vlekken is het olievolume ongeveer 1 m³/km²; bij blauw/bruinkleurige vlekken wordt het olievolume geschat op 5 m³/km²; bij bruin-zwarte vlekken wordt

wolkenschaduw, ...) kan een olielozing ook worden onderscheiden indien het oliespoor in het kielzog van een schip waarneembaar is of aan de kleurschakeringen. In ieder geval blijft het moeilijk om uit de visuele waarneming een onderscheid te maken tussen olielozingen uit Bijlage I, MARPOL 73/78 en lozingen van plantaardige olie, die niet onder Bijlage I vallen of lozingen van Bijlage II stoffen. In dit geval moet een onderzoek aan boord uitsluitel geven³⁶⁵⁸.

9.3.3.3. De efficiëntie van het luchttoezicht

De efficiëntie van het luchttoezicht in de betekenis van het opsporen en op heterdaad betrappen van een lozingsovertreder is zeer gering. Uit vroeger Brits en Nederlands onderzoek blijkt dat slechts bij 10 tot 30% van de waargenomen olievlekken op zee de scheepvaart als bron kan worden aangeduid³⁶⁵⁹. In de Baltische Zee werden in 1991 tijdens 4.644 vluchten, 181 verontreinigingsvoorvallen waargenomen, waarbij slechts 17 (9,4%) vervuilers konden worden geïdentificeerd, hoewel alle waargenomen verontreinigingen schendingen waren tegen MARPOL 73/78 en het Verdrag van Helsinki (1974)³⁶⁶⁰. In totaal werden 569 verontreinigingsvoorvallen gemeld in 1991³⁶⁶¹. Het succes om lozingsovertreders te betrappen, is zeer wisselvallig en verschilt sterk van jaar tot jaar, zoals uit onderstaande tabel blijkt.

Tabel 69: Overzicht in detail van de luchttoezichtsinspanningen door Duitsland in de Baltische Zee van 1986 tot 1992. Bron: 59 Baltic Sea Environment Proceedings 347 (1994).

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
identificatie vervuiler	5	1	4	0	1	1	5
aantal vluchten	51	93	98	98	68	54	105
verontreinigings-waarnemingen	14	25	17	25	20	24	76
vluchten	87	124	137	142	168	129	267
bestreken gebied in km ²	9	8	12	18	33	119	157
geschatte hoeveelheid in m ³	14	8	10	12	45	20	94

het olievolume geschat op 15-25 m³/km² en bij donkerbruine-zwarte vlekken wordt het olievolume in het zeewater geschat op meer dan 100 m³/km². Het waarnemen van bruin-oranje schuim impliceert water in een olie-emulsie, waarvan het percentage olie enkele kan worden geschat door staalnames. De aanwezigheid van schuim betekent echter een grote hoeveelheid olie of in het geval van een lozing, een uitzonderlijk grote olielozing: BONN AGREEMENT, Manual Oil Pollution at Sea, 29 (1993).

³⁶⁵⁸ BONN AGREEMENT, Manual Oil Pollution at Sea, 27 (1993).

³⁶⁵⁹ Cf. MITCHELL, R.B., o.c. 235.

³⁶⁶⁰ 52 Baltic Sea Environment Proceedings 23 (1993).

³⁶⁶¹ 56 Baltic Sea Environment Proceedings 80 (1994).

Elke waargenomen olieverontreiniging kan ook niet steeds effectief worden bevestigd³⁶⁶².

Tijdens de periode 1 januari 1992 tot 30 juni 1994 heeft het Belgisch toezichtsvliegtuig 408 vluchten uitgevoerd voor een totaal van 607 vlieguren in de Belgische Bonn-zone. Er werden 155 illegale lozingen en vier accidentele verontreinigingen ten gevolge van aanvaringen vastgesteld. Veertien schepen of 9 % werden op heterdaad betrapt bij een MARPOL-overtreding, waarbij slechts één in de Belgische territoriale zee. De processen-verbaal voor de MARPOL-overtredingen worden aan de vlaggenstaat van de verdachte schepen overgemaakt of aan de buurlanden voor overtredingen in hun territoriale zee. De enige lozingsovertreding in de Belgische territoriale zee, overgemaakt aan de Procureur des Konings van Brugge³⁶⁶³, werd achteraf geseponeerd. In de periode 1992 tot en met mei 1995 werden door België 537 vluchten uitgevoerd voor een totaal van 806 vlieguren. Er werden 216 illegale lozingen en zes accidentele verontreinigingen ten gevolge van aanvaringen vastgesteld. De 126 illegale lozingen hebben aanleiding gegeven tot het opstellen van 14 processen-verbaal of nog geen 6,5 % van de gevallen.

³⁶⁶² Overzicht van het totaal aantal waargenomen verontreinigingen en de bevestigde verontreinigingen in de Baltische Zee van 1988 tot 1992. Bron: 56 *Baltic Sea Environment Proceedings*, 73 (1994). Aantal waargenomen en (bevestigde) olieverontreinigingen

	1988	1989	1990	1991	1992
Denemarken	129 (8)	159 (87)	188 (37)	222 (69)	156 (22)
Duitsland	90 (56)	139 (43)	45 (13)	85 (20)	76 (42)
Finland	111 (44)	22 (6)	28 (11)	23 (15)	22 (15)
Polen	40 (29)	69 (20)	88 (68)	14 (13)	92 (46)
Zweden	168 (140)	222 (166)	184 (146)	197 (165)	278 (247)
Russ. Feder.	82 (82)	184 (94)	-	3 (3)	13 (13)
Letland	-	-	73 (21)	20 (20)	15 (14)
Litouwen	-	-	-	8 (8)	34 (34)
TOTAAL	620 (359)	785 (416)	606 (296)	572 (313)	686 (433)

³⁶⁶³ BMM, *Observed Oil Pollution 1992, 1993, 1994*, Brussel, 1994.

Tabel 70: Overzicht van de olielozingsvaststellingen in de Belgische Bonn-zone vanuit de lucht. (Bron: BMM Noordzee - Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, *Overzicht vaststellingen vanuit de lucht*, 20 juni 1995).

	1992	1993	1994	1-5/1995
aantal vluchten	106	173	205	53
dagvluchten	93	164	187	47
's nacht	9	9	10	2
weekend	4	-	8	4
uren boven zee	178	243,5	262	122,5
illegale lozingen	58	53	82	23
accidentele lozingen	2	2	2	0
geschat volume illegale lozingen (m ³)	77	24,5	66	8,43
geschat volume (m ³) accidentele lozingen	581	19	0	0
aantal geïdentificeerde vervuilers waarvoor PV is opgesteld + (vlag)	3 (Bahamas Cyprus Nederland)	4 (Luxemburg Panama Liberia)	4 (Cyprus Panama)	3 (België, Nederland)
lozing in Belg. terr.zee	0	1	0	0
lozing in Franse wateren	0	1	2	1
lozing internationale wateren	3	2	2	2

België heeft nog nooit een lozingsovertreding door een vreemd schip met succes voor een Belgische rechtbank kunnen vervolgen. Maar ook andere Noordzeelanden hebben problemen om operationele lozingsovertreders te betrappen en met succes te vervolgen³⁶⁶⁴. Er is vastgesteld dat de meeste lozingen plaatsgrijpen in de vooravond of 's morgens en de olielozingen slechts zichtbaar blijven gedurende 12 uren, waardoor het vliegtuig slechts 50% van de olielozingen over 24 uur kan waarnemen. In 40% van de gevallen is het weer te slecht (teveel regen of storm) om een olielozing te kunnen detecteren³⁶⁶⁵. Lozingen van vloeibare chemicaliën op zee worden meestal niet gedetecteerd en de vliegtuigen oefenen geen toezicht uit op basis van een 24 uur/dag permanentie, maar slechts gedurende korte vluchten op specifieke dagen.

³⁶⁶⁴ Cf. § 6.4, Bijlage 3, Vierde Noordzeeverklaring (1995): "NOTING also with concern the limited success in tracing offenders as compared to the number of illegal discharges and the limited amount of successful legal proceedings against these offenders, the Ministers AGREE to work within the Bonn Agreement to use aerial surveillance as a more effective deterrent against illegal discharges ...".

³⁶⁶⁵ T. Jacques besluit dat in 40% van de gevallen (bij regen en ruige zee) de olievlekken niet kunnen worden waargenomen: JACQUES, T.G., *The Polluted Sea*, in *Dialogo tussen de wetenschappers en de gebruikers van de zee*, Symposium naar aanleiding van 10 jaar Belgica, Oostende 17-19 oktober 1994, 2 en 9.

9.3.3.4. Geschatte hoeveelheid geloosde olie in de Noordzee

Niettemin is het regelmatig luchttoezicht van belang om olievlekken tijdig vast te stellen en de mogelijke schadelijke gevolgen te beheersen. Aangezien de door het luchttoezicht vastgestelde olielozingen slechts een deel zijn van de werkelijke olielozingen, zijn enkele Noordzeelanden de mening toegedaan dat door het luchttoezicht verkregen cijfermateriaal niet kan worden gebruikt om een volledige schatting te maken over de olieverontreiniging in de Noordzee. De beperkingen bij de vaststellingen van olielozingen door luchttoezicht (beneden de 5-6 Beaufort en geen legale lozingen) laten dit niet toe³⁶⁶⁶, terwijl de kwalitatieve verwerking van de vluchtwaarnemingen door de verschillende vliegtuigen nog niet toelaat om tot uniforme gegevens te komen³⁶⁶⁷. Zonder luchttoezicht is het echter onmogelijk om bij benadering te schatten hoeveel olie in de Noordzee wordt geloosd. De resultaten van het luchttoezicht zijn de enige betrouwbare basis om minimale schattingen over de inbrenging van olie in zee door schepen te bekomen³⁶⁶⁸. Bij het vrijgeven van de resultaten over het luchttoezicht in 1993, beslisten de Bonn partijen om de referenties naar de hoeveelheden olie uit het publieke rapport te schrappen. België, Duitsland, Nederland en Noorwegen drongen nochtans aan om ook deze gegevens, mits de nodige voorzichtigheid in het rapport op te nemen³⁶⁶⁹. In België wordt via de luchttoezichtgegevens geschat dat er in de Belgische zone tussen de 300 en 3.000 ton olie per jaar illegaal wordt geloosd door schepen³⁶⁷⁰. Door het uitoefenen van luchttoezicht op zee zijn de Noordzeelanden ook tot betere inzichten gekomen omtrent de lozingspatronen bij de

³⁶⁶⁶ NSC Progress Report 1995, 144.

³⁶⁶⁷ Cf. Bonn Agreement, Sixth Meeting of the Contracting Parties, Malmö, 19-22 September 1994, Summary Record, BONN 6/13/1, para. 4.8 en Bijlage 7.

³⁶⁶⁸ In de Derde Ministeriële Noordzeeverklaring van 1990 werden de Bonn-partijen trouwens opgeroepen: "to continue the development of reliable methods to estimate the total level of oil pollution of the sea arising from oils spills based on statistically elaborated observations of oil spills from aircraft" (§ 33.2).

³⁶⁶⁹ Bonn Agreement, Sixth Meeting of the Contracting Parties, Malmö, 19-22 September 1994, Summary Record, BONN 6/13/1, para. 4.2., 4.3 en 4.8; NSC Progress Report 1995, 144-145. De luchttoezichtgegevens vormen de basis voor een onderzoeksproject van Duitsland en Nederland met de bedoeling de jaarlijkse oliebelasting in de Noordzee meer precies te schatten door middel van extrapolatie van de gekende gegevens

³⁶⁷⁰ JACQUES, T.G., *Le. 2* (1994); JACQUES, T.G., *La pratique Belge et le droit de la mer: la protection de l'environnement marin*, XXVIII *BTIR* 132 (1995); Geschatte hoeveelheden olie geloosd door schepen in de Baltische zee, in kubieke meter en vastgesteld door middel van luchttoezicht. Bron 56 *Baltic Sea Environment Proceedings*, 73 (1994):

jaar	Den.	Duitsl.	Finl.	Polen	Zweden	Russ. F.	Letland	Lit.	totaal
1988	304,8	9,6	-	32	174	41,9			562,5
1989	5,9	58	1,7	473	151	6			695,6
1990	-	45	23	27,3	1.294	-	1,8		1.391,1
1991	120	20	8	4,3	215	1,5	0,8	2	371,6
1992	7,6	94,3	20	48,8	212	111,9	0,3	13,6	630,9

scheepvaart. Uit ervaring blijkt dat veel schepen het lenswater lozen in de vooravond³⁶⁷¹.

9.4. Het verzamelen van bewijsmateriaal bij lozingsovertredingen door het onderzoek aan boord van schepen op zee en het instellen van een rechtsvervolging

Het vervolgen en effectief bestraffen van lozingsovertredingen door de kuststaten is altijd al een zwakke schakel geweest bij de verontreiniging door de scheepvaart. Deels is dit te wijten aan het feit dat de rechtsmacht van de meeste Noordzeelanden beperkt is tot de territoriale zee en deels wegens de problemen bij de identificatie van de lozer en het verzamelen van afdoende bewijsmateriaal om tot een rechtsvervolging te kunnen overgaan.

Om overtredingen op Bijlage V, MARPOL 73/78 effectief te helpen vaststellen heeft de Amerikaanse kustwacht een gratis telefoonnummer ter beschikking gesteld om lozingen van scheepsvuilnis te melden. Diegenen die een melding doen en het bewijs leveren voor een verdragsschending, kunnen voor hun bewijsmateriaal een vergoeding krijgen. Dit wordt het federale "whistle-blowers"-programma genoemd, waardoor particulieren de lozingsovertreding van de Princess Cruise Line in april 1993 op video hebben vastgelegd en de helft van de 500.000 dollar boete hebben gekregen.

Illegale lozingen doen zich vooral voor buiten de territoriale zee van de kuststaat. In Nederland wordt geschat dat 70% van de illegale lozingen zich voordoen buiten de Nederlandse territoriale zee³⁶⁷². Uit de cijfers van het luchttoezicht door België blijkt dat tijdens de periode 1992 tot medio 1995 meer dan 90% van de olielozingen zich voordeden buiten de territoriale zee (in volle zee). In de volle zee heeft een kuststaat geen rechtsmacht ten aanzien van vreemde schepen bij verontreiniging, tenzij er gevolgen zijn in het mariene gebied waarover de kuststaat soevereiniteits- of soevereine rechten uitoefent (de effectendoctrine). Een probleem stelde zich in 1967 met de stranding van de Torrey Canyon, toen Groot-Brittannië in een poging om de verontreiniging van haar kust te voorkomen het schip liet bombarderen, terwijl het schip buiten de territoriale zee lag. Zonder overleg met de bevoegde vlaggenstaat, in casu Liberia, was deze actie juridisch betwistbaar. In de doctrine was er onzekerheid of een dergelijke actie op volle zee gebaseerd was op het recht op zelfverdediging of op het volkenrechtelijke noodrecht. Een beroep op de zelfverdediging faalt, daar dit een recht is tegen een onrechtmatig handelen of nalaten van andere staten. Hiervan is in beginsel bij aanvaringen en strandingen die resulteren in een verontreiniging van de zee geen sprake. Noodrecht betekent dat in buitengewone omstandigheden kan worden afgeweken van het geldende volkenrecht, indien de naleving daarvan gewichtige belangen van de staat dusdanig in gevaar zouden brengen dat zij redelijkerwijs niet kan worden gevorderd. Het optreden door de kuststaat tegen vreemde schepen op volle zee ingeval van verontreiniging kan enkel bij hoge uitzondering gerechtvaardigd zijn. Het noodrecht dient geëvalueerd te worden door de belangen af te wegen van de kuststaat met deze van de vlaggenstaat, rekening houdende met een geheel van voorwaarden zoals het dreigende gevaar, de substantiële bedreiging van de belangen en de

³⁶⁷¹ Cf. mondelinge mededeling door T. Jacques. Volgens T. Jacques zijn er vaste gebouwen waarbij de werktuigkundige in de machinekamer de lozingskraan openzet alvorens de video te bekijken en de kraan dicht draait voor het slapen gaan.

³⁶⁷² BIERBOOMS, P. en BRANS, E., *l.c.* 416 (1993).

rechten van de kuststaat en de interventie als enige te rechtvaardigen daad. Tenslotte moeten de interventiemaatregelen proportioneel zijn met het belang van de bedreigde rechten en dienen ze op te houden als het dreigende gevaar wegvalt³⁶⁷³. De voorwaarden voor het optreden van de kuststaat in de volle zee ten opzichte van schepen wordt verdragsrechtelijk geregeld in het Interventieverdrag van 1969³⁶⁷⁴. Dit verdrag vormt de enige uitzondering waarbij een kuststaat kan optreden ten aanzien van vreemde schepen in volle zee, op voorwaarde dat een vreemd koopvaardijship door een ongeval³⁶⁷⁵ een ernstig en onmiddellijk gevaar kan opleveren voor de kust of de daarmee verband houdende belangen van de kuststaat. Uit het Verdrag en de legislatieve geschiedenis blijkt duidelijk dat operationele lozingsovertredingen niet onder het Interventieverdrag vallen.

Het grootste probleem blijkt echter om de visueel waargenomen lozingsovertreding te koppelen aan een bepaald schip. De geloosde olie wordt vermengd met het zeewater en door de intensiteit van het scheepvaartverkeer in de Noordzee varen andere schepen vrij snel na de lozing door de olievlek, waardoor enerzijds de identificatie van de lozer wordt bemoeilijkt en anderzijds de hoeveelheid geloosde olie moeilijk kan worden geschat. Door luchttoezicht alleen of door een melding van een olielozing is ook het onderscheid moeilijk te maken tussen een legale en illegale lozing van oliehoudend ballastwater door olietankschepen. Bij lozingen van olieresiduen door schepen blijkt iedere visueel waarneembare lozing een lozing van meer dan 100 ppm lozing te zijn, terwijl visueel het onderscheid tussen een 15 ppm en 100 ppm lozing³⁶⁷⁶ niet kan worden gemaakt³⁶⁷⁷. De visuele identificatie van de lozer is hoofdzakelijk

³⁶⁷³ Zie BROWN, E.D., *The Legal Regime of Hydrospace*, London, Stevens & Sons, 1971, 142-144; CALFISCH, L.C., *International Law and Ocean Pollution: The Present and the Future*, VIII *BTIR* 17-21 (1972); CALFISCH, L., *Some Aspects of Oil Pollution from Merchant Ships*, 4 *Annals of International Studies* 223 (1973); BOUCHEZ, L.J. en MAAS GEESTERANUS, G.W., *Volkenrechtelijke aspecten van de waterverontreiniging*, Deventer, Kluwer, 1972, 24; ABECASSIS, D.W., JARASHOW, R.L., *o.c.*, 117-118 (1985).

³⁶⁷⁴ Internationaal Verdrag betreffende maatregelen in volle zee in het geval van een ongeval dat verontreiniging door olie tot gevolg heeft of kan hebben (Interventieverdrag) van 29 november 1969: 9 *ILM* 25 (1970); Wet van 29 juli 1971, *B.S.*, 2 februari 1972; uitgebreid naar alle andere stoffen door de Protocol betreffende de maatregelen in volle zee in geval van verontreiniging door stoffen, andere dan oliën, Londen, 2 november 1973: 13 *ILM* 605 (1974); Wet van 6 augustus 1982, *B.S.*, 28 oktober 1982; Het Protocol van 1973 is in de stricte betekenis geen Protocol bij het Verdrag van 1969, aangezien staten verdragspartij kunnen worden bij het Protocol zonder verdragspartij te zijn bij het Verdrag: O'CONNELL, D.P., *o.c.*, 1008 (1984); zie ook art. 221, Zeerechtverdrag.

³⁶⁷⁵ Het Verdrag en het Protocol zijn van toepassing bij een ongeval op zee, in de zin van een aanvaring, stranding of een ander ongeval bij de navigatie of een ander voorval aan boord van het schip of daarbuiten dat materiële schade of dreigend gevaar van materiële schade aan het schip of zijn lading tot gevolg heeft (art. II (1)). Bij "andere voorvallen aan boord van het schip of daarbuiten" moet onder meer gedacht worden aan brand, explosie of stoornissen aan machines, of ook aan het wegvloeien van olie tengevolge van een onachtzaamheid. Het ongeval zelf moet niet op volle zee plaatsvinden, wel de maatregelen die worden getroffen: BROWN, E.D., *o.c.*, 148 (1971); Een ongeval op zee ("maritime casualty") is volgens art. 221 (2) Zeerechtverdrag: "een aanvaring van schepen, het stranden of een ander scheepvaartvoorval of andere gebeurtenis aan boord van een schip of daarbuiten, leidende tot materiële schade of onmiddellijke dreiging van materiële schade aan een schip of de lading".

³⁶⁷⁶ Pas op 6 juli 1998 worden de lozingsnormen voor alle schepen gelijkgeschakeld op 15 ppm, ongeacht het gebied waarin de lozing plaatsgrijpt. Op dit ogenblik zijn er nog twee standaarden: meer dan 100 ppm voor oude schepen, meer dan 15 ppm voor nieuwe schepen.

afhankelijk van een betrapting op heterdaad.

Op basis van de visuele waarneming van een olieverontreiniging door het schip de Gold Crest in de Nederlandse territoriale zee (1989), werd de reder van het schip in Nederland strafrechtelijk veroordeeld³⁶⁷⁸. Dit arrest is de eerste veroordeling van een schip op basis van de Nederlandse wetgeving die het MARPOL-Verdrag implementeerde (art. 5 Wet voorkoming verontreiniging door schepen). De zaak is tot voor beroep in cassatie gekomen bij de Hoge Raad, die het cassatieberoep heeft verworpen, waardoor alle rechtsmiddelen van de verweerder werden uitgeput. De uitspraak is interessant, in de zin dat de bewijsvoering niet echt overtuigend was en vooral gebaseerd op visuele waarnemingen en het getuigenverslag van de kapitein van het schip. Zowel door het Hof in Beroep als door de Hoge Raad wordt de illegale lozing bewezen verklaard op basis van de kleurschakeringen op het oppervlaktewater en de verklaring van de kapitein dat het schip geladen was. De Hoge Raad kwan evenwel tot de conclusie dat de bewering van de verweerder dat de lozing een toegelaten lozing betrof onder het MARPOL-Verdrag (100 ppm/olierestanten) een bewijslast is die op de overtreder berust en niet op de overheid die de lozing vaststelt of vervolgt. De overtreder kon echter niet aantonen dat de olielozing een toegelaten olielozing was. De Nederlandse rechtspraak erkent het beginsel van de omkering van bewijslast bij een olielozingsovertreding, hetgeen een grote stap vooruit is bij de vervolgingen van illegale olielozingen door schepen.

In de Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring (1995) wordt met geen woord gerept over het optimaliseren van het bewijsmateriaal door inspecties aan boord van schepen op zee. In de samenwerkingstraditie van de Noordzeestaten worden de inspecties van schepen bijna uitsluitend beperkt tot inspecties in de havens. Dit is ook begrijpelijk aangezien de meeste illegale lozingsovertredingen zich voordoen buiten de territoriale zee. De Noordzeelanden zonder een exclusieve economische zone hebben dan ook geen enkele inspectiebevoegdheid aan boord van de schepen voorbij de territoriale zee. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de meeste gevallen van vermoedelijke olielozingen worden overgemaakt voor vervolging door de vlaggenstaat, waarbij ook hier de kwaliteit van het bewijsmateriaal een zwakke schakel blijkt.

³⁶⁷⁷ Cf. BONN AGREEMENT, *Manual Oil Pollution at Sea*, 27 en 29 (1993): "discharges with an oil content greater than 15 PPM but less than 100 PMM cannot be observed under normal aerial surveillance conditions, as they never form continuous films or sheens with a length greater than a few decimetres". ... "it has been established that evidence through visual observation is sufficient to determine whether a breach of MARPOL 73/78 has occurred..."

³⁶⁷⁸ Gold Crest, Hoge Raad, 13 september 1994, in 200 *NJB* 511 (1994); *TMA* 78-83 (1995/3) met noot van BRANS, E.H.P. en UILHOORN, W.T.M.: De Gold Crest, een schip in eigendom van de Financial Enterprise of Bahama's Ltd., loosde op 12 april 1989 olie in de Nederlandse territoriale zee. Deze lozing werd door het Nederlands kustwachtvliegtuig opgemerkt. Door een lid van de rijkspolitie ter water wordt de lozing, op basis van de kleurschakeringen op het water, geïdentificeerd als een lozing van minerale olie. In de nabije omgeving van de Gold Crest is geen ander schip te zien en het oliespoor leidt naar de achterstevan van het schip. De Amsterdamse politierechter acht de illegale lozing op basis van "oppervlaktewater kleurschakeringen die specifiek zijn voor minerale olie op het wateroppervlak" bewezen en veroordeelt de verdachte tot het betalen van een geldboete van 10.000 gulden. De eigenaars gaan in beroep op basis van het feit dat de lozing geen olielozing betrof, maar een lozing van ballastwater aangezien het schip niet geladen was. De Gold Crest doet een wekelijkse navette van Amsterdam (Cargill) naar Dagenham en Hull, waarbij het schip zonnebloemolie naar Engeland vervoert en leeg terug naar Amsterdam komt. Volgens de verweerders voer het schip in ballast (leeg) terug naar Amsterdam op het ogenblik dat de lozing werd vastgesteld. De kapitein daarentegen heeft kort na de vaststelling van de lozing verklaard dat het schip "geladen" was.

De hiernavolgende tabel uit een studie van PEET geeft een idee over de acties die werden ondernomen door de kust- en havenstaten bij overtredingen van het MARPOL-Verdrag. Er moet worden benadrukt dat het enkel die acties betreft die aan de IMO werden gemeld, waaruit geen definitieve conclusies kunnen worden getrokken over het vervolgingsbeleid van de kust- of havenstaten. Uit de meldingsrapporten blijkt wel dat de meeste acties ondernomen door kust- of havenstaten betrekking hebben op lozingsovertredingen in de havens³⁶⁷⁹.

Tabel 71: Acties ondernomen door verdragsstaten als haven- en kuststaten (Bron: PEET, G., *Operational Discharges from ships*, Amsterdam, 1992, 13).

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	?	totaal
*Acties hangende	3	2	30	2	3	5	13	10	-	68
*Geen Acties	-	3	-	3	1	1	1	1	-	10
-schip niet schuldig	16	22	23	11	5	6	2	2	-	93
-gebrek aan bewijs	-	-	-	2	8	-	-	1	-	3
-andere redenen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
*Acties ondernomen	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2
-waarschuwing	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-toegang tot havens	26	5	8	3	8	5	13	-	-	72
ontzegd	2	3	5	-	4	-	-	-	-	10
-boete	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-andere/niet gespecificeerd	-	-	-	-	-	-	-	-	-	258
*subtotaal	40	150	131	170	97	144	169	168	8	1077
*Acties overgelaten aan de vlaggenstaat	87	185	199	191	113	163	194	195	8	1335
*totaal										

9.4.1. Het verzamelen van bewijsmateriaal

De initiële ontdekking van de lozingsovertreding speelt uiteraard een cruciaal belang bij het verzamelen van voldoende bewijsmateriaal. Het optreden tegen een schip in de territoriale zee of de exclusieve economische zone van de kuststaat, kan niet uitgaan van louter vermoedens,

³⁶⁷⁹ PEET, G., *o.c.*, 13-15, 25-29. Peet merkt op dat het nuttig is de locatie op zee van de overtreding te vermelden.

maar moet gebaseerd zijn op "duidelijke redenen" of "clear grounds" omtrent een lozingsovertreding (art. 220 (2) Zeerechtverdrag). Duidelijke redenen voor een olielozing kunnen luidens het MARPOL-Verdrag worden afgeleid uit "zichtbare sporen" van olie, waargenomen op of onder het wateroppervlak in de onmiddellijke nabijheid van een schip of in het kielzog van dat schip. In dit geval zullen de verdragspartijen onverwijld een onderzoek moeten instellen naar de feiten om na te gaan of het schip in overtreding is. Bij het onderzoek zal in het bijzonder rekening worden gehouden met de toestand van de wind en de zee, de gevolgde koers en snelheid van het schip, andere mogelijke oorzaken van de zichtbare sporen in de omgeving en alle ter zake doende aantekeningen omtrent olielozingen (Voorschrift 9 (3) en 10 (6), Bijlage I, MARPOL 73/78). Omtrent de bepaling "zichtbare sporen" bij operationele olielozingen, is door onderzoek uitgevoerd door Nederland uitgewezen dat alle zichtbare olielozingen, lozingen zijn waarvan de olie-inhoud meer dan 15 ppm bedraagt. De studie komt tot de conclusie dat: 1. lozingen van oliehoudende mengsels met een olie-inhoud van 15 ppm of minder niet kunnen worden vastgesteld, hetzij visueel of met remote sensing apparatuur; 2. de laagste concentratie olie in een oliehoudende mengsel dat door een vliegtuig kan worden vastgesteld 50 ppm bedraagt, ongeacht de daarmee verband houdende factoren zoals experimentele bouw van het schip, snelheid van het schip en de zeecondities³⁶⁸⁰.

De Derde Ministeriële Noordzeeverklaring (1990) is de aanzet geweest voor de stimulering van twee initiatieven terzake. Ten eerste zijn de Noordzeelanden overgegaan tot het verbeteren van de efficiëntie van het luchttoezicht met de bedoeling het luchttoezicht te gebruiken als hulpmiddel (bewijs) om de bestaande wetgeving en verdragen af te dwingen³⁶⁸¹. Ten tweede zijn de Noordzeelanden overgegaan tot het uitwerken van een handboek over de wijze waarop het bewijsmateriaal via het luchttoezicht wordt verkregen, in de hoop hierbij een bijdrage te leveren tot een beter vervolgingsbeleid bij MARPOL 73/78 overtredingen. Het handboek heeft tot doel: "*improving both the collection of sufficient evidence of alleged contraventions and the international exchange thereof*" en is gericht naar "*authorities in charge of detecting violations, to Prosecutors and to Courts*"³⁶⁸². In 1993 werd het handboek: "*Oil Pollution at Sea, Securing Evidence on Discharges from Ships*" gepubliceerd³⁶⁸³. Het handboek werd overgemaakt aan het MEPC van de IMO, zodat ook alle vlaggenstaten ervan in kennis kunnen

³⁶⁸⁰ X., Visibility Limits of Oil Discharges. Investigation into the visibility limits of operational oil discharges from ships, Ministry of Transport, Public Works and Water Management, Rijkswaterstaat, Rijswijk, July 1992; zie ook in: MEPC 33/4/6, MEPC 33/INF.28, MEPC 33/WP.7/Add.1. De studie komt eveneens tot de conclusie dat de zichtbaarheid van olie op het wateroppervlak wordt beperkt door hogere windsnelheden en hogere snelheden van het lozende schip. Verder is de samenstelling van de olie van invloed op de zichtbaarheid van de olievlek en kan niet worden besloten dat er een verband bestaat tussen de zichtbaarheid van de olievlek en de snelheid van de lozing.

³⁶⁸¹ Cf. § 33, Derde Noordzeeverklaring (1990).

³⁶⁸² Bijlage 2A § 2, Derde Noordzeeverklaring (1990).

³⁶⁸³ BONN Agreement, Manual Oil Pollution at Sea. Securing Evidence on Discharge from Ships, London, 1993, 56 blz. Het Handboek is ingedeeld in zes hoofdstukken, waarbij hoofdstuk 1 de gevolgen van olieverontreiniging voor het mariene milieu behandelt. In hoofdstuk 2 worden summier de internationale lozingsregels bij olieverontreiniging (Bijlage I, MARPOL 73/78) uiteengezet. De hoofdstukken 3 tot en met 6 hebben betrekking op het verzamelen van wetenschappelijk bewijsmateriaal voor de olielozing, waaronder de visuele waarneming, de remote sensing, het voorspellen van het gedrag van de olielozing waarbij "backtracking" kan worden gebruikt, de monsternames en de analysemethoden.

worden gesteld. In het handboek wordt meermaals benadrukt dat de visuele waarneming van een olieverontreiniging onvoldoende is om tot afdoende bewijsmateriaal aanleiding te geven. Niet elke lozing van olie is een verdragsovertreding, terwijl het onderscheid tussen een olielozing en chemicaliënlozing doorgaans niet visueel is uit te maken. Veelal moet de vaststelling van een olielozing worden bevestigd door een onderzoek aan boord van het verdachte schip³⁶⁸⁴. De partijen bij het Akkoord van Bonn zijn zich van dit probleem bewust: *"the lack of successful prosecutions of offenders is not a consequence of differences in legal provisions. It results from the difficulties encountered by prosecutors and courts to impose effective sanctions on offenders as they have to be sufficiently convinced of the value and the type of the evidence presented to them"*³⁶⁸⁵. Om de bewijslast en een daadwerkelijke vervolging bij een olielozing in zee te optimaliseren, kan een inspectie aan boord van het schip op zee in bepaalde gevallen een noodzaak zijn. Deze inspectie van vreemde schepen op zee wordt beheerst door de artikelen 220 en 226 van het Zeerechtverdrag.

In eerste instantie zal de inspectie bestaan uit een administratieve controle van de documenten (kopieën van de relevante delen van het IOPP certificaat, het oliejournaal, het logboek en de monitoringgegevens van de olie-water afscheider). Bij het vaststellen van onvolledigheden kan een nadere feitelijke inspectie worden uitgevoerd. Deze inspectie wordt uitgevoerd indien uit de inhoud van de gecontroleerde documenten een vermoedelijke overtreding onvoldoende kan worden bevestigd of geverifieerd. In dit geval zal de inspecteur overgaan tot de inspectie van het schip, meer bepaald elke uitrusting waardoor het bewijs voor de lozingsovertreding kan worden verkregen (lekkages, inhoud van de slobtanks bij olietankers of de olieverzameltanks bij schepen, werking van de olie-water afscheider en het stopmechanisme, ...). De inspecteur zal ook de betrokken bemanningsleden (meestal kapitein en eerste werktuigkundige) ondervragen over alle relevante aangelegenheden die in verband kunnen worden gebracht met de lozing, waaronder ook het al dan niet-intentionele karakter van de lozingsdaad. Tenslotte kunnen monsternames worden genomen van zowel de geloosde olie, als de restanten van het oliemengsel aan boord van het schip³⁶⁸⁶.

9.4.2. Inspecties aan boord van schepen op zee

9.4.2.1. In de territoriale zee

Een inspectie aan boord van een vreemd schip tijdens de doorvaart wordt beheerst door artikel 220 (2), Zeerechtverdrag en de relevante bepalingen betreffende de onschuldige doorvaart. *"Wanneer er duidelijke redenen ("clear grounds") zijn om aan te nemen dat een in de territoriale zee van een Staat varende schip tijdens zijn doorvaart, overeenkomstig dit Verdrag aangenomen wetten en voorschriften van die Staat of de van toepassing zijnde internationale*

³⁶⁸⁴ Cf. BONN Agreement, Manual Oil Pollution at Sea. Securing Evidence on Discharge from Ships, London, 1993, 27.

³⁶⁸⁵ Bonn Agreement, Sixth Meeting of the Contracting Parties, Malmö, 19-22 September 1994, Summary Record, BONN 6/13/1, Annex 6, 4.

³⁶⁸⁶ Cf. Resolutie A.542(13) bevat in een addendum de procedure en de elementen die belangrijk zijn bij een onderzoek aan boord van een schip na een olielozing op zee: Resolutie A.542(13) "Procedures for the control of ship and discharges under Annex I of MARPOL 73/78". Deze procedures gelden ook bij het onderzoek van schepen in de havens.

regels en normen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen heeft overtreden, mag die Staat, onverminderd de toepassing van de desbetreffende bepalingen van Deel II, afdeling 3, overgaan tot de feitelijke inspectie van het schip met betrekking tot de overtreding en mag hij, wanneer het bewijsmateriaal zulks vereist, een rechtsvervolging instellen, met inbegrip van de vasthouding van het schip, overeenkomstig zijn wetten, onder voorbehoud van het bepaalde in afdeling 7³⁶⁸⁷ (art. 220 (2)). Uit dit artikel blijkt het ingewikkelde compromis tussen kuststaatbelangen en de belangen van maritieme staten. Uit één van de voorbereidende teksten daterend van 1975 blijkt dat negen Europese staten (België, Bulgarije, Denemarken, beide Duitslanden, Griekenland, Groot-Brittannië, Nederland, Polen) de kuststaatbevoegdheden veeleer wensten te zien opgaan in de havenstaatbevoegdheden³⁶⁸⁸. Dit is in de praktijk tot op heden ten dage nog altijd het geval bij de Noordzeelanden. Dit betekent uiteraard niet dat het huidige artikel 220 (2) een beletsel vormt voor de kuststaat om een schip in zijn territoriale zee aan een onderzoek te onderwerpen indien het schip zich niet meer in onschuldige doorvaart bevindt, hetgeen precies de bedoeling is van het artikel. Andere tekstvoorstellen legden trouwens geen expliciet verband in het verdrag tussen overtredingen op de milieuwetgeving van de kuststaat en de onschuldige doorvaart, maar gingen ervan uit dat deze overtredingen tot de beoordelingsbevoegdheid van de kuststaat behoorde. Het schip kon volgens deze tekstvoorstellen worden gestopt, geïnspecteerd, uit de territoriale zee worden verwijderd of aan een rechtsvervolging worden onderworpen, met inbegrip van de aanhouding/arrestatie ("arrest"³⁶⁸⁹) van het schip³⁶⁹⁰. Na verloop van de onderhandelingen werd enkel nog de arrestatie weerhouden, en later vervangen door vasthouding ("detention")³⁶⁹¹. Uiteindelijk kan een schip bij een lozingsovertreding in de territoriale zee enkel administratief worden vastgehouden met de bedoeling bewijsmateriaal aan boord te verzamelen. Het is een tijdelijke maatregel waarvan de duur wordt afhankelijk gesteld van het betalen van een borgtocht of het verstrekken van een bankgarantie, desnoods ten belope van het maximum van de potentiële boete bij een overtreding³⁶⁹².

Artikel 220 (2), Zeerechtverdrag voorziet bijgevolg uitdrukkelijk in de mogelijkheid ("may") voor de kuststaat om over te gaan tot een feitelijke inspectie en de vasthouding van een schip

³⁶⁸⁷ Cf. Nederlandse vertaling Zeerechtverdrag in Trb. nr. 55 (1984), waarin de vertaling van "may" in "kan", door ons werd vervangen in "mag".

³⁶⁸⁸ Zie bij NORDQUIST, H.H. (Ed.), o.c. 285-286 (1991).

³⁶⁸⁹ Zie over de arrestatie van schepen bv.: LETALIK, N., Arrest of Vessels and the Law of the Sea, in o.c. KRUEGER, R.B. en RIESENFELD, S.A. (Eds.), 687-697 (1985).

³⁶⁹⁰ Zie tekstvoorstel tijdens de derde sessie van de Informele Groep van Juridische Experts bij: NORDQUIST, M.H., o.c. 289 (1991).

³⁶⁹¹ Het woord "arrest" werd vervangen door "detention" omdat volgens Liberia het woord "arrest" reeds een criminele daad impliceert; terwijl het risico op verontreiniging ook het gevolg kan zijn van een aanvaring waarbij het schip geen schuld treft: cf. NORDQUIST, M.H. (Ed.), o.c., 295, voetnoot 7 (1991).

³⁶⁹² Cf. art. 31, Wet van 6 april 1995, B.S., 27 juni 1995.

bij een lozingsovertreding op het MARPOL- Verdrag of de wetgeving van de kuststaat³⁶⁹³, afhankelijk van een aantal voorwaarden. De eerste voorwaarde bestaat erin dat het schip moet varen in de territoriale zee van de kuststaat, maar ook tijdens dezelfde doorvaart de overtreding moet hebben begaan. Artikel 220 (2) heeft bijgevolg niets te maken met bv. een lekkende tanker of een beschadigd schip met een risico op mogelijke verontreiniging, waaraan door de kuststaat het recht op doorvaart of toegang tot de territoriale zee wordt ontzegd.

Een tweede voorwaarde ligt vervat in de "*duidelijke redenen*" voor de overtreding, waardoor een vermoeden op zich niet volstaat³⁶⁹⁴. Het is echter onduidelijk of dit betekent dat er slechts kan worden opgetreden bij betrapping of bewijs op heterdaad. Het MARPOL- Verdrag verwijst naar zichtbare sporen op of onder het wateroppervlak in de onmiddellijke nabijheid van het schip of in het kielzog van het schip (art. 9 (3) en 10 (6), Bijlage I), waardoor het gebruik van de "backtracking" techniek lijkt uitgesloten. Met "duidelijke redenen" wordt vooral een betrapping of vaststelling op heterdaad bedoeld, zoals omschreven in het MARPOL- Verdrag.

Tenslotte dient de kuststaat bij zijn optreden tegen een schip in de territoriale zee in geval van een lozingsovertreding rekening te houden met de toepassing van de relevante bepalingen betreffende de "onschuldige doorvaart" (Deel II, afdeling 3) en de waarborgclausules ten gunste van het schip (afdeling 7). Aangezien de kuststaat de onschuldige doorvaart niet mag belemmeren, is het uiteraard van belang te weten of we bij een lozingsovertreding tegen de lozingsnormen van het MARPOL- Verdrag nog wel te maken hebben met een schip in onschuldige doorvaart. In navolging op artikel 19 (2)(h), Zeerechtverdrag is de doorvaart niet meer onschuldig bij activiteiten van "*opzettelijke en ernstige verontreiniging in strijd met dit Verdrag*". De betekenis van

"opzettelijk" en "ernstig" is helemaal niet duidelijk. Eén zaak is zeker, de verontreiniging moet volgens het Zeerechtverdrag opzettelijk en ernstig zijn. NORDQUIST merkt terecht op dat artikel 19 2(h), Zeerechtverdrag, factoren heeft geïntroduceerd die niet uitdrukkelijk zijn terug te vinden in Deel XII van het Zeerechtverdrag over de bescherming en het behoud van het mariene leefmilieu³⁶⁹⁵. We kunnen er ook aan toevoegen dat artikel 19 2(h) factoren heeft geïntroduceerd die eveneens niet zijn terug te vinden in het Verdrag van Genève over de territoriale zee. In het Verdrag van Genève volstaat het dat de doorvaart een gevaar oplevert voor de goede orde of de veiligheid van de kuststaat (art. 14 (4), VTZ), een beoordeling die door de kuststaat ruim kan worden opgevat en eveneens elke lozingsovertreding kan omvat-

³⁶⁹³ We hebben reeds opgeworpen dat in de territoriale zee er geen wezenlijk onderscheid bestaat tussen de MARPOL- lozingsnormen (de van toepassing zijnde internationale regels en normen ...) en de wetgeving van de kuststaat, aangezien beiden neerkomen op een lozingsverbod.

³⁶⁹⁴ De Verenigde Staten hebben gepoogd om de verwijzing naar "clear grounds" te schrappen: NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.*, 292 (1991); zie PLATZÖDER, R., *o.c.*, Vol. X, 453; de Belgische wet ter uitvoering van MARPOL 73/78 spreekt over "zware vermoedens": art. 31, Wet 6 april 1995, *B.S.*, 27 juni 1995.

³⁶⁹⁵ NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.*, 176 (1993), die besluit: "*In that connection, disputes relating to the interpretation or application of article 19 come within the scope of Part XV*". Deel XV gaat over geschillenregeling.

ten, om de doorvaart als niet-onschuldig te beschouwen.

De kwalificatie "opzettelijk" bij een MARPOL- overtreding moet ons inziens in eerste instantie worden geïnterpreteerd als iedere daad die aanleiding geeft tot een lozing, die niet onder de uitzonderingen valt van het MARPOL- Verdrag. Niet-opzettelijk in de betekenis van geen strafbare lozingsovertreding zijn de lozingsovertredingen die het gevolg zijn van "force majeure", een noodtoestand of een hulpverlening aan personen of schepen in nood³⁶⁹⁶. Deze uitzonderingen op het lozingsverbod kunnen worden afgeleid uit de feitelijke omstandigheden op zee en moeten door de kapitein worden gemeld³⁶⁹⁷. Valt de lozing buiten de uitzonderingen op het lozingsverbod of de lozingsvoorwaarden van het MARPOL- Verdrag, dan hebben we per definitie te maken met ofwel een opzettelijke lozing of een lozing uit onachtzaamheid ("negligence")³⁶⁹⁸. In principe moet de kapitein elke lozingsovertreding op het MARPOL- Verdrag melden aan de dichtstbijzijnde kuststaat (art. II (1)(b)(c), Protocol I). In de praktijk is een kapitein zich veelal niet bewust van een operationele lozingsovertreding door zijn schip en zal zijn overtreding niet melden. Bij het niet-melden van een lozingsovertreding door de kapitein en de waarneming van de lozing is er bijgevolg een sterk vermoeden van opzet of onachtzaamheid. Het is evident dat bij de beoordeling van een "opzettelijke" verontreiniging de kuststaat daartoe een controle aan boord

van het schip zal moet uitvoeren. De uiteindelijke beoordeling van de opzet is voorbehouden aan het openbaar ministerie en bij een strafvervolgning aan de nationale rechter ter bepaling van de strafmaat bij ieder specifiek lozingsgeval. De opzet bij een verontreiniging kan slechts worden beoordeeld na inspectie aan boord van het schip en op basis van alle middelen van verweer door de kapitein. Idealiter zou de kapitein het onopzettelijke karakter van de lozing moeten bewijzen en niet de kuststaat³⁶⁹⁹. De Belgische uitvoeringswet van het MARPOL- Verdrag maakt geen onderscheid tussen een opzettelijke en onopzettelijke lozing, maar laat

³⁶⁹⁶ Cf. art. 8, lid 4, Franse wet n° 83-583 du 5 juillet 1983 (Dalloz 339 (1983)), gewijzigd door de wet n° 90-444 du 31 mai 1990 (Dalloz 248 (1990)); cf. sectie 11 en 34, Britse Merchant Shipping (Prevention of Oil Pollution) Regulation 1983; cf. set. 10 (1), Merchant Shipping (Prevention of Pollution by Garbage) Regulations 1988: in BATES, J.H en BENSON, C., o.c. 3.508/3-579, 3.508/3-599, 6.503/6-512/1; cf. art. 5 Belgische wet 6 april 1995, met verwijzing naar het MARPOL- verdrag, B.S. 27 juni 1995.

³⁶⁹⁷ Art. II (1)(a), Protocol I, MARPOL 73/78; cf. reg. 31 (2), Britse Merchant Shipping (Prevention of Oil Pollution) Regulations 1983, waarbij deze melding verplicht is voor olielozingen door alle schepen binnen de 200 zeemijl van de Britse kust: tekst in BATES, J.H., o.c., 263 (1985).

³⁶⁹⁸ Onachtzaamheid bestaat in een gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg, een nalatigheid die schadelijke gevolgen heeft veroorzaakt, die men weliswaar noch rechtstreeks noch onrechtstreeks heeft gewild, doch die men kon of moest voorzien en vermijden: VANHOUDT, C.J. en CALLEWAERT, W., Belgisch Strafrecht, Gent, Story, 1968, 349.

³⁶⁹⁹ Cf. Gold Crest zaak, Hoge Raad Nederland, 13 september 1994, TMA 80 (95/3); cf. de clause in de Britse regelgeving: "It shall be a defence for a person charged under this regulation to show that he took all reasonable precautions and exercised all due diligence to avoid the commission of the offence": reg. 34 (3) Merchant Shipping (Prevention of Oil Pollution) Regulations 1983; reg. 10 Merchant Shipping (IBC Code)(BCH Code) Regulations 1987; Reg. 10 (3) Merchant Shipping (Prevention of Pollution by Garbage) Regulations 1988.

deze kwalificatie over aan de beginselen van het Belgisch strafrecht³⁷⁰⁰.

Om het onschuldig karakter van de doorvaart bij een lozingsovertreding weg te nemen moet de verontreiniging ook "ernstig" zijn. Diverse auteurs hebben met deze kwalificatie enige moeite³⁷⁰¹. SMITH suggereert om de bewijslast voor de kwalificatie "ernstig" op het schip te leggen³⁷⁰². Artikel 211 (4), Zeerechtverdrag laat een kuststaat toe om binnen zijn territoriale zee wetten en voorschriften aan te nemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van mariene verontreiniging door schepen, met inbegrip van schepen die het recht van onschuldige doorvaart uitoefenen. In artikel 211 (4) is geen sprake over "ernstige verontreiniging". Evenmin is er sprake over ernstige verontreiniging in artikel 21 (1)(f), Zeerechtverdrag, waarbij een kuststaat ten aanzien van schepen in onschuldige doorvaart wetten en voorschriften kan aannemen met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu van de kuststaat en het voorkomen, verminderen en bestrijden van de verontreiniging ervan. Het recht om wetgeving uit te vaardigen gaat uiteraard ook gepaard met het recht om deze wetgeving af te dwingen. We hebben in Deel I reeds betoogd dat bij mariene verontreiniging de schade aan het mariene milieu niet ernstig hoeft te zijn, alvorens staten kunnen optreden. De verwijzing naar "ernstige verontreiniging" als element om het recht van onschuldige doorvaart te doorbreken, komt niet meer tegemoet aan de hedendaagse perceptie van mariene milieubescherming. De kwalificatie "ernstig" is dan ook reeds geschrapt in diverse nieuwe nationale wetten waarin artikel 19, Zeerechtverdrag in extenso werd overgenomen. Hieruit blijkt dat de kwalificatie "ernstig" door een aantal kuststaten niet zal worden gehanteerd als drempel die moet worden overschreden om het niet-onschuldig karakter van de doorvaart bij een verontreiniging te kwalificeren.

Het lijkt ons logisch dat het overschrijden van de MARPOL- lozingsnormen door een schip in de territoriale zee op zich een voldoende aanduiding is om het onschuldig karakter van de doorvaart weg te nemen. Luidens artikel 327, Zeerechtverdrag, laten de bepalingen van Deel XII, waaronder artikel 220, Zeerechtverdrag, de verplichtingen onverlet die "staten" op zich hebben genomen krachtens bijzondere verdragen (*lex specialis derogat lex generalis*) met betrekking tot de bescherming en het behoud van het mariene milieu, alsook overeenkomsten

³⁷⁰⁰ Cf. art. 33 Wet 6 april 1995, *B.S.*, 27 juni 1995; idem art. 36 Nederlandse WVVS, *Stb.* 683, met verwijzing naar de Wet Economische Delicten; De Franse MARPOL- wet maakt wel een onderscheid tussen opzettelijk en onopzettelijk (art.7) bij een MARPOL- lozing en in het tweede geval (art.8.) een MARPOL- lozing in navolging op een ongeval op volle zee (wegens onvoorzichtigheid, onachtzaamheid of bij wetsovertredingen) waarbij onvoldoende maatregelen werden genomen om het ongeval te voorkomen of waarbij het ongeval werd uitgelokt: Loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures, *JO* 6 juillet 1983, 2066; zie commentaar: REMOND-GOUILLOUD, M., *l.c.* 708-710 (1983); zie voor tegengestelde rechtspraak over het door de wet beoogde onopzettelijke karakter van de lozing: BECET, J.- M. en LE MORVAN, D., *o.c.*, 201, noot 272 (1991).

³⁷⁰¹ Cf. HAKAPAA, K., *o.c.*, 197 (1981).

³⁷⁰² SMITH, B.D., *o.c.*, 200 (1988): "It would seem, first, that the consequences of a given act or threat of pollution must not be considered in isolation from their incremental or synergistic effects. Second, the analysis of seriousness should be conducted from the specific perspective and in the light of the specific circumstances of the coastal state. Finally, the scientific uncertainties with respect to the consequences of pollution suggests that the burden of establishing that pollution is not "serious" ought to rest with the state asserting the innocence of its vessel".

die kunnen worden gesloten ter bevordering van de in dit Verdrag uiteengezette algemene beginselen. Deze speciale verplichtingen moeten door Staten worden nagekomen op een wijze die verenigbaar ("consistent with") is met de algemene beginselen en doelstellingen van het Zeerechtverdrag. Ook artikel 311, Zeerechtverdrag bevat een bepaling over de relatie tussen het Zeerechtverdrag en andere verdragen. Luidens artikel 311 (2) wijzigt het Zeerechtverdrag niet de rechten en plichten van de "verdragsstaten" ("States Parties") welke voortvloeien uit andere internationale overeenkomsten, die verenigbaar zijn met ("compatible with") het Zeerechtverdrag en die noch het genot van de aan de andere "verdragsstaten", toekomende rechten, noch het nakomen, van hun plichten op grond van dit Verdrag aantasten. Artikel 311 tast niet de andere internationale overeenkomsten aan, die uitdrukkelijk zijn toegestaan of in stand worden gehouden door andere artikelen van het Zeerechtverdrag (art. 311 (5)). Zowel artikel 327, als artikel 311, houden het MARPOL- Verdrag in stand. Meer zelfs, zonder het MARPOL- Verdrag hebben de meeste bepalingen uit het Zeerechtverdrag weinig betekenis, waaronder artikel 220, waarin wordt verwezen naar de "*van toepassing zijnde internationale regels en normen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen*".

Het MARPOL- Verdrag maakt geen onderscheid tussen ernstige verontreiniging en minder ernstige verontreiniging en gaat ervan uit dat elke overtreding van de MARPOL- lozingsnormen door de verdragspartijen strafbaar moet worden gesteld. De kapitein van elk schip, die zich schuldig maakt aan een effectieve of vermoedelijke MARPOL- lozingsovertreding heeft de verplichting deze lozing onverwijld te melden aan de dichtstbijzijnde kuststaat³⁷⁰³, zonder dat er sprake is over "ernstige" verontreiniging. De lozingsmelding is niet gekoppeld aan de ernst of het risico voor schade aan het mariene milieu, maar aan het feit of het een MARPOL- lozingsovertreding is of niet. Het niet-melden van de lozingsovertreding in de territoriale zee wordt door diverse Noordzeelanden in hun wetgevingen strafbaar gesteld³⁷⁰⁴.

Luidens artikel 230 (2), Zeerechtverdrag kunnen kuststaten bij overtreding op de van toepassing zijnde regels en normen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door vreemde schepen in de territoriale zee slechts boetes opleggen, tenzij in het geval van een "*opzettelijke en ernstige daad*" van verontreiniging in de territoriale zee. In tegenstelling tot artikel 19 (2)(h), verwijst artikel 230 (2) naar de ernst van de daad en niet naar een ernstige verontreiniging. Een lozingsovertreding op het MARPOL- Verdrag is echter een indicatie voor een "*ernstige daad van verontreiniging*" van de territoriale zee, aangezien een totaal lozingsverbod de regel is. Ook de door de kuststaten gehanteerde strafbepalingen bij een MARPOL- lozingsovertreding wijzen op de ernst van de daad. Bij MARPOL- lozingsovertredingen in de territoriale zee voorzien diverse nationale wetten in aanzienlijke geldboetes en/of een gevangenisstraf, die er ontegensprekelijk op duiden dat de Noordzeelanden de MARPOL-

³⁷⁰³ Art. 8 (1) en Protocol I, MARPOL 73/78; art. 4, OPRC 1990; art. 211 (7), Zeerechtverdrag.

³⁷⁰⁴ Cf. artt. 12 en 36, Nederlandse WVVS van 14 december 1983, *Stb.* 683 (1983) en Besluit van 23 december 1988 melding voorvallen van verontreiniging door schepen, *Stb.* 694 (1988) en Uitvoeringsbesluit van 6 februari 1989 melding voorvallen van verontreiniging door schepen, *Stb.* 32 (1989); cf. art. 6, Franse wet n° 90-444 du 31 mai 1990, *JO* 1 juin 1990, 6495 (niet melden in navolging op art. 1 Protocol I, MARPOL 73/78 is strafbaar met een geldboete van 30.000 tot 300.000 franc en/of opsluiting van 15 dagen tot 1 jaar); cf. sect. 10, Britse Merchant Shipping (Reporting Requirements for Ships Carrying Dangerous or Polluting Goods) Regulations 1994: tekst in BATES, J.H. en BENSON, C., *o.c.*, 2.508.

lozingsovertredingen als een ernstige daad van verontreiniging aanzien. We zullen verder zien dat het onderscheid tussen geldboetes en een gevangenisstraf bij de strafmaat, in tegenstelling tot artikel 230, geen uniforme navolging kent in de statenpraktijk bij lozingsovertredingen.

Een lozingsovertreding door schepen in een gebied waarover Spanje soevereiniteit uitoefent is een ernstige ("serious") overtreding, indien de lozing het gevolg is van onachtzaamheid ("negligence"). In geval van een opzettelijke lozing is dit een zware ("major") overtreding. Het betreft overtredingen los van de ernst van de schade aan het milieu, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naargelang de intentie en de omstandigheden van de daad³⁷⁰⁵. Uit de inspanningen die door de Noordzeestaten en de Baltische Zeestaten worden geleverd om door middel van luchttoezicht lozingsovertredingen op het MARPOL-Verdrag op zee vast te stellen, kan ook de ernst van deze overtredingen worden afgeleid. Elke visueel waarneembare lozing in de territoriale zeeën van de Noordzeestaten is een lozingsovertreding voor de leden bij het Akkoord van Bonn³⁷⁰⁶.

Uit voorgaande kan worden besloten dat een MARPOL-lozingsovertreding in de territoriale zee als "ernstig" moet worden geïnterpreteerd, bij gebrek aan enig ander objectief vaststelbaar kenmerk om de drempel van de "ernst" te bepalen. Een andere interpretatie stemt niet overeen met de *opinio juris* van kuststaten, druist in tegen de fundamentele materiële doelstellingen van het MARPOL-Verdrag en is een uitholling van de territoriale bevoegdheid van de kuststaat bij de bescherming van zijn territoriale zee tegen verontreiniging. Het regime van de onschuldige doorvaart in de territoriale zee, zoals opgenomen in het Zeerechtverdrag bevat voor de kuststaten beperkingen ten aanzien van het afkondigen van wetgeving waarbij aan schepen geen verplichtingen kunnen worden opgelegd die niet met de activiteiten van de doorvaart zelf hebben te maken. Anderzijds kan het regime geen beperkingen opleggen aan de afdwingingsmodaliteiten van kuststaten, eens een schip zich schuldig maakt aan een MARPOL-lozingsovertreding tijdens de doorvaart. Een andere interpretatie is niet verzoenbaar met de talrijke verplichtingen van staten om de verontreiniging van het mariene milieu te voorkomen³⁷⁰⁷. Een schip verliest na een MARPOL-lozingsovertreding in de territoriale zee van een kuststaat, het recht van onschuldige doorvaart en onderwerpt zich aan de jurisdictie van de kuststaat. De Belgische uitvoeringswet op het MARPOL-verdrag maakt het voor de waterschout zelfs mogelijk om een schip bij "zware vermoedens" van een MARPOL-lozingsovertreding te verbieden de Belgische zeewateren te verlaten, tenzij nadat een borgtocht of bankgarantie is verstrekt ten belope van het maximum van de voorgeschreven

³⁷⁰⁵ Artt. 115 (4) en 116 (4), Act. No.27/1992 of 24 November 1992 Concerning National Ports and Merchant Shipping, in 24 *LSB* 17 (1993): Luidens artikel 120 (2)(d) en 120 (3)(d) worden ernstige overtredingen die aanleiding geven tot mariene verontreiniging gestraft met boetes tot 100 miljoen pesetas en zware overtredingen gestraft met boetes tot 500 miljoen pesetas.

³⁷⁰⁶ Dit impliceert niet noodzakelijk dat ze daarom zullen optreden tegen het schip in de territoriale zee aangezien ze de zekerheid hebben dat alle in de Noordzee binnenkomende schepen toch een haven van het MOU van Parijs moeten aanlopen. Voor de uit de Noordzee vertrekkende schepen is vooral de Franse wet van 5 juli 1994 van belang, waarin de inspectie van schepen op zee uitdrukkelijk is voorzien, o.m. in toepassing van de bestaande Franse wetgeving: Loi n° 94-589 du 15 juillet 1994, *JQ* 16 juillet 1994, 10244; 28 *Daloz* 375.

³⁷⁰⁷ Cf supra Deel I.

boete³⁷⁰⁸. Onder de Belgische zeewateren is ook de Belgische territoriale zee begrepen³⁷⁰⁹.

In de rechtsleer wordt gewezen op de beperkingen van de kuststaat bij strafrechtelijke aangelegenheden aan boord van vreemde schepen in de territoriale zee (art. 27, Zeerechtverdrag)³⁷¹⁰. Artikel 27 (1)(a), Zeerechtverdrag luidt: "*De rechtsmacht in strafrechtelijke aangelegenheden van de kuststaat dient niet te worden uitgeoefend aan boord van een door de territoriale zee varend vreemd schip met het oogmerk een persoon te arresteren of een onderzoek in te stellen in verband met een aan boord van het schip tijdens de doorvaart bedreven strafbaar feit, behalve in de volgende gevallen: a. indien de gevolgen van het strafbare feit zich uitstrekken tot de kuststaat; ...*". Deze beperking op de uitoefening van de rechtsmacht door de kuststaat bij schepen in de territoriale zee (art. 27, Zeerechtverdrag) is ons inziens niet toepasselijk bij een lozingsovertreding, aangezien de overtrekking kan worden beschouwd als een uitzondering op die beperking, nl. "*de gevolgen van het strafbare feit (de lozing) strekken zich uit tot de kuststaat*"

(art. 27 (1)(a), Zeerechtverdrag, art. 19 VTZ). Iedere MARPOL- lozingsovertreding is een strafbaar feit met gevolgen voor het mariene milieu van de kuststaat³⁷¹¹.

Een MARPOL- lozingsovertreding in de territoriale zee volstaat ons inzien om het onschuldige karakter van de doorvaart van een vreemd schip weg te nemen en inspecties aan boord van het schip met betrekking tot de lozingsovertreding uit te voeren en bij voldoende bewijsmateriaal een rechtsvervolgning in te stellen. De kwalificatie "opzettelijk en ernstig", kan niet worden beschouwd als een gewoonterechtelijke drempel die moet worden overschreden om de onschuldige doorvaart te kunnen verbreken.

9.4.2.2. Lozingsovertredingen en het recht van doorvaart in internationale zeestraten

Schepen in transitdoorvaart in internationale zeestraten hebben de verplichting zich te onthouden ("shall refrain") van alle *activiteiten* die niet behoren tot de normale ononderbroken en snelle doorvaart, behoudens wegens overmacht of een noodsituatie (art. 39 (1)(c), Zeerechtverdrag). Deze schepen moeten eveneens voldoen ("shall comply") aan de "*algemeen aanvaarde internationale voorschriften, procedures en praktijken*" ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen (art. 39 (2)(b), Zeerechtverdrag). In tegenstelling tot de onschuldige doorvaart waar een activiteit van "ernstige en opzettelijke"

³⁷⁰⁸ Artikel 31 van de Belgische wet van 6 april 1995, B.S., 27 juni 1995.

³⁷⁰⁹ Artikel 1.5° wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen, B.S., 17 oktober 1972.

³⁷¹⁰ Cf. HAKAPAA, K., o.c., 196 (1981); SMITH, B.D., o.c., 207 (1988), die eveneens verwijst naar de artikelen 27 en 28, Zeerechtverdrag. Artikel 28 betreft de burgerrechtelijke rechtsmacht van de kuststaat ten aanzien van vreemde schepen in de territoriale zee en valt buiten ons onderzoek.

³⁷¹¹ Zie ook HAKAPAA, K., o.c., 199 (1981): "*the interpretation may present itself that Article 27 en Article 220 (2) are to deal with different types of situations*" en "*Indeed, whatever the scope of Article 27 (or Article 19 of the Geneva Convention) the restrictions therein of coastal competence could hardly ever apply to pollution violations; it is, of course typical of such violations to have consequences extending to the coastal state (or - in one way or another - to disturb the peace of the coastal state or the good order of its territorial sea*"; Idem ABECASSIS, D.W. en JARASHOW, R.L., o.c. 88 (1985) met betrekking tot art. 19 (1)(a), VTZ.

verontreiniging door het schip luidens het Zeerechtverdrag, de onschuld van de doorvaart wegneemt, moet een schip in transitdoorvaart de algemene internationale voorschriften, procedures en praktijken naleven ter voorkoming van verontreiniging. Dit impliceert dat de IMO- verontreinigingsverdragen toepasselijk zijn op schepen in zeestraten, zonder dat de vlaggenstaat partij is bij het betrokken verdrag³⁷¹². Vlaggenstaten moeten er immers voor zorgen dat hun schepen ten alle tijde voldoen aan de "*algemeen aanvaarde internationale normen en voorschriften*" (art. 211 (2), Zeerechtverdrag).

De aan een zeestraat grenzende kuststaten kunnen ("may") wetten en voorschriften aannemen met betrekking tot o.m. het voorkomen, verminderen en bestrijden van verontreiniging, door uitvoering te geven aan de van toepassing zijnde internationale voorschriften betreffende het lozen van olie, olie bevattende afvalproducten en andere schadelijke stoffen in de zeestraat (art. 42 (1)(b), Zeerechtverdrag). In tegenstelling tot visserijwetgeving en douanewetgeving, is de zeestraatstaat niet gerechtigd milieuwetgeving uit te vaardigen die afwijkt van de "toepasselijke internationale voorschriften". Deze milieuwetgeving moet uitvoering geven aan de internationale lozingsvoorschriften³⁷¹³, die uiteraard de MARPOL- lozingsnormen zijn en in de praktijk neerkomen op een lozingsverbod in de territoriale zee van de zeestraatstaten. Het probleem waarbij een zeestraatstaat strengere lozingsnormen hanteert dan de internationale toepasselijke voorschriften, zal zich in de praktijk niet stellen.

De toepassing van de wetten en voorschriften van de zeestraatstaat mag niet tot gevolg hebben dat het recht van doortocht wordt ontzegd, belemmerd of dat daaraan afbreuk wordt gedaan (art. 42 (2), Zeerechtverdrag³⁷¹⁴). Dit is een beperking op de handhaving van de MARPOL- lozingsverplichtingen ten aanzien van schepen in doorvaart in internationale zeestraten, die echter moet worden geïnterpreteerd in samenhang met artikel 233, Zeerechtverdrag. Artikel 233 luidt: "*Niets in de afdelingen 5, 6 en 7 is van invloed op het rechtsstelsel inzake zeestraten, dat geldt ten behoeve van de internationale scheepvaart. Indien evenwel een ander vreemd schip dan de schepen bedoeld in afdeling 10 een overtreding heeft begaan van de wetten en voorschriften, bedoeld in artikel 42, eerste lid, letters a en b, die grote schade voor het mariene milieu van de zeestraten veroorzaakt of dreigt te veroorzaken, kunnen de aan de zeestraten grenzende Staten passende maatregelen tot handhaving van de bepalingen nemen, daarbij mutatis mutandis de bepalingen van deze afdeling eerbiedigend*"³⁷¹⁵. Artikel 233 komt erop neer dat indien een schip, uitgezonderd de schepen die

³⁷¹² CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., o.c. 92 (1992).

³⁷¹³ Cf. HAKAPAA, K., o.c., 204 (1981); TREVES, T., in o.c., DUPUY, R.-J en VIGNES, D. (Eds), 966 (1991).

³⁷¹⁴ Deze wetten en voorschriften mogen ook niet rechtens of in feite een onderscheid maken tussen vreemde schepen (discriminatieverbod).

³⁷¹⁵ Zie voor de verschillende tekstvoorstellen tijdens de onderhandelingen en de positie van Spanje, die erop neerkomt dat artikel 233 moet worden geïnterpreteerd in samenhang met artikel 34 (waarin het doorvaartregime geen afbreuk doet aan de uitoefening van soevereiniteit of rechtsmacht door de straatstaten): NORDQUIST, M.H. (Ed.), o.c., 372-389 (1991); de Nederlandse vertaling van artikel 233, Zeerechtverdrag is niet correct waar "major damage" wordt vertaald in "aanzienlijke schade". "Major damage" of grote schade is meer dan aanzienlijke schade, zoals ook blijkt uit de Nederlandse vertaling van art. 220 (6) waar "major damage" wel als grote schade wordt vertaald. Ook artikel 221, waarin sprake van "major damage" is verkeerd vertaald in "aanzienlijke schade", i.p.v. "grote schade".

immunitet genieten (oorlogsschip, ...) ³⁷¹⁶, in een internationale zeestraat een overtreding begaat op de wetten van de kuststaat, zoals bedoeld in art. 42 (1)(a)(b) en daardoor een "grote" schade veroorzaakt aan het mariene milieu van de internationale zeestraat, kan worden onderworpen aan de handhavingsbepalingen van de zeestraatstaten, mits inachtneming van de artt. 223-233, Zeerechtverdrag m.b.t. de waarborgen ten gunste van de vlaggenstaat bij de rechtsvervolgving door de havenstaat of kuststaat (afdeling 7). Artikel 233 sluit op het eerste zicht de toepassing van artikel 220 (2) uit, hoewel dit ons inzien niet het geval is. Zowel in navolging van artikel 42 (1)(b) ³⁷¹⁷ als in navolging op artikel 226 (1), waarnaar artikel 233 expliciet verwijst (het mutatis mutandis toepassen van afdeling 7), kunnen zeestraatstaten optreden tegen vreemde

schepen in doortocht. Artikel 226 (1) luidt: "*De Staten dienen een vreemd schip niet langer op te houden dan beslist noodzakelijk is voor de in de artikelen 216, 218 en 220 bedoelde onderzoeken*". Artikel 233 verwijst expliciet naar de garanties ten voordele van vlaggenstaten, garanties die zonder enige betekenis zijn indien ze niet de toepassing van bv. artikel 220 door kuststaten tot voorwerp hebben. De "passende handhavingsmaatregelen" uit artikel 233 betekenen bijgevolg ook de inspectie aan boord van het schip. Onduidelijk is echter of daarbij ook het vasthouden van het schip tijdens de doortocht kan worden begrepen (art. 220 (2)). Voor TREVES kunnen schepen tijdens hun doortocht in een internationale zeestraat fysiek worden geïnspecteerd wegens inbreuken op de wetten en voorschriften inzake het voorkomen, verminderen en bestrijden van verontreiniging die de tenuitvoerlegging zijn van de internationale voorschriften dienaangaande, zelfs indien die inspecties worden aanzien als een belemmering voor of een afbreuk doen aan het recht van doortocht. Het vasthouden of het ophouden van schepen, door de doortocht volledig te voorkomen, gaat in tegen het recht van doortocht en kan niet worden gerechtvaardigd. Een schip tijdens de doortocht daarentegen kan in navolging op artikel 220 (2) worden vastgehouden ³⁷¹⁸. Voor CAMINOS en de YTURRIAGA vormt artikel 233 de enige, restrictieve uitzondering op het recht van een onbelemmerde doortocht in een internationale zeestraat. De staat grenzend aan een internationale zeestraat mag maatregelen treffen die de doortocht van het schip hinderen, in het geval een bewezen inbreuk op de wetten en voorschriften, aangenomen in overeenstemming met Artikel 42 (1)(a) en (b) Zeerechtverdrag, een "grote schade" voor het mariene milieu van de zeestraat veroorzaakt of dreigt te veroorzaken ³⁷¹⁹.

De drempel die moet worden overschreden alvorens een kuststaat ten aanzien van een schip in doortocht door een internationale zeestraat fysiek kan optreden (inspectie en vasthouding), betreft de gevallen waarbij een lozingsovertreding "grote schade" voor het milieu van de zeestraat veroorzaakt of dreigt te veroorzaken (cf. art. 233). Artikel 233 verwijst bijgevolg veeleer naar ongevallen dan naar loutere operationele lozingsovertredingen. NORDQUIST

³⁷¹⁶ Cf. art. 236, Zeerechtverdrag.

³⁷¹⁷ TREVES, T., in o.c., DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), 969 (1991).

³⁷¹⁸ TREVES, T., in o.c., DUPUY, R.-J., VIGNES, D. (Ed.), 969 (1991).

³⁷¹⁹ CAMINOS, H., The Legal Regime of Straits in the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, 205 RCADI 174-175 (1987); de YTURRIAGA, J.A., o.c., 182 en 185; zie ook ABECASSIS, D.W., JARASHOW, R.L., o.c., 107.

merkt op dat de verwijzingen naar "grote schade" in het Zeerechtverdrag moeten worden in verband gebracht met het ongeval van de Amoco Cadiz in 1978 voor de Franse kust³⁷²⁰. Dit betekent dat de doorvaart in internationale zeestraten in beginsel moet worden gelijkgeschakeld met de vrijheid van scheepvaart in de exclusieve economische zone en de volle zee. Het optreden, in de betekenis van het vasthouden van het schip, wordt bij overtredingen begaan in de exclusieve economische zone eveneens afhankelijk gesteld van de dreiging van "grote schade" (art. 220 (6)), zoals ook het optreden van de kuststaat bij een ongeval op de volle zee afhankelijk is van de dreiging van "grote schade" voor de kuststaatbelangen (art. 221). Nergens in het Verdrag wordt een verdere verduidelijking gegeven over de betekenis van "grote schade", hoewel kan worden aangenomen dat met "grote schade" wel duidelijk meer dan "ernstige of aanzienlijke verontreiniging" wordt bedoeld³⁷²¹. Grote schade verwijst naar de gevolgen van de lozing en niet naar de daad. Eens de limiet van de grote schade of de dreiging van grote schade is doorbroken, is het optreden van de kuststaat aan geen enkele beperking meer onderworpen en ook niet aan de bepalingen van de onschuldige doorvaart. Door de grote schade wordt immers de drempel van de "ernstige verontreiniging" bij een onschuldige doorvaart automatisch overschreden. Grote schade of dreiging van grote schade is bijgevolg meer dan een operationele lozingsovertreding tegen het MARPOL-Verdrag. Anderzijds moet de schade ook worden afgewogen aan de kwetsbaarheid van het marien milieu van de internationale zeestraat. Grote schade is bijgevolg een subjectieve kwalificatie en kan moeilijk universeel worden geobjectiveerd omdat de kwetsbaarheid van een specifiek marien milieu en het belang ervan voor de zeestraatstaat een belangrijke rol spelen. Eens de drempel van de grote schade of de dreiging van grote schade overschreden, treedt voor de kuststaat het territorialiteitsbeginsel³⁷²² en artikel 220 (2) in actie en wordt het recht van doortocht daaraan ondergeschikt. Het schip in doortocht dan kan worden geïnspecteerd en vastgehouden. Een vasthouding mag echter niet de veiligheid van het schip en de andere schepen in de internationale zeestraat in gevaar brengen (art. 225).

9.4.2.3. In de exclusieve economische zone

Bij een lozingsovertreding begaan door een schip in de exclusieve economische zone, heeft de kuststaat ten aanzien van dat schip varende in zijn territoriale zee of exclusieve economische zone drie actiemogelijkheden: informatie opvragen (art. 220 (3)), een inspectie aan boord van het schip (art. 220 (5)) en het instellen van een rechtsvervolging (inclusief tijdelijke vasthouding) (art. 220 (6)), afhankelijk van de aard van de overtreding en de bereidheid tot samenwerking vanwege het schip. De eerste twee mogelijkheden vertrekken van "*duidelijke redenen*" ("clear grounds"), die in beginsel een vermoeden uitsluiten, maar niet noodzakelijk een zekerheid garanderen. De derde actiemogelijkheid vertrekt van een "*duidelijk objectief bewijs*" ("clear objective evidence")³⁷²³. In alle drie de gevallen moet het schip varen in de territoriale

³⁷²⁰ NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.* 301 (1991).

³⁷²¹ Cf. HAKAPAA, K., *o.c.*, 244 (1981).

³⁷²² Cf. art. 34, Zeerechtverdrag over de juridische status van de wateren in internationale zeestraten, die geen afbreuk doen aan de uitoefening door de zeestraatstaten van hun soevereiniteit of rechtsmacht over deze wateren.

³⁷²³ Contra de nederlandstalige tekst van het Zeerechtverdrag, waar in afwijking op de engelstalige tekst "clear objective evidence" werd vertaald als "duidelijke redenen": *Trb.* Nr. 55, 119 (1984).

zee of de exclusieve economische zone van de kuststaat, terwijl de overtreding in de exclusieve economische zone moet hebben plaatsgevonden. Voor fysieke tussenkomsten, inspectie en vasthouding van het schip op zee door de kuststaat, is een

loutere overtreding onvoldoende om op te treden. Deze overtredingen moeten altijd gepaard gaan met een lozing die een zekere schade of risico op schade tot gevolg heeft.

Luidens art. 220 (3)(5)(6), Zeerechtverdrag betreft het een overtreding op "van toepassing zijnde internationale regels en normen" of de wetten en voorschriften van de kuststaat. Deze laatsten kunnen op hun beurt niet strenger zijn dan de "algemeen aanvaarde regels en normen", waarmee ze moeten overeenstemmen en uitvoering geven (art. 211 (5), Zeerechtverdrag). Artikel 220 (3)(4)(5)(6)(7) is eveneens van toepassing in navolging op wetten en voorschriften van de kuststaat ten aanzien van bepaalde gebieden in de exclusieve economische zone, waarvoor bijkomende beschermingsmaatregelen gelden, op voorwaarde dat deze maatregelen zijn goedgekeurd door de IMO (art. 220 (8)). In artikel 220 (8) wordt hierbij uitsluitend verwezen naar art. 211 (6), Zeerechtverdrag. De overtreding kan een lozingsovertreding zijn die de internationale vastgestelde lozingsnormen overschrijdt (MARPOL), maar kan in beginsel ook een andere overtreding zijn (art. 220 (3)(8)). Enkel bij een lozingsovertreding kan de kuststaat ten aanzien van het schip fysiek optreden (art. 220 (5)(6)). Uiteraard kunnen deze lozingsnormen variëren van gebied tot gebied, zoals in bijzondere en niet-bijzondere gebieden, maar ook in bijzonder gevoelige zeegebieden. Het Australische Groot Barrièrerif geniet reeds onder het MARPOL-Verdrag bijzondere bescherming, aangezien het verboden is stoffen uit de Bijlagen I, II, IV en V, MARPOL 73/78 te lozen binnen de uiterste zeevaartse grens van het rif³⁷²⁴. Deze grens situeert zich ook buiten de territoriale zee van Australië.

Indien er duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat een schip in de exclusieve economische zone een overtreding heeft begaan, dan kan de kuststaat van het schip verlangen om **informatie te verstrekken** aangaande zijn identiteit en haven van registratie, zijn laatste en volgende aanloophaven en andere van belang zijnde informatie noodzakelijk om vast te stellen of er zich wel degelijk een overtreding heeft voorgedaan (art. 220 (3) Zeerechtverdrag). De overtreding is niet beperkt tot een lozingsovertreding en kan ook een overtreding zijn op routeringsmaatregelen of meldingsverplichtingen, zolang het een overtreding betreft op de internationale regels en normen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging. Bij lozingsovertredingen kunnen "duidelijke redenen" voor de overtreding worden verkregen door meldingen op zee of luchttoezicht. Bij andere overtredingen is dit niet zo evident, tenzij het overtredingen betreft tegen routeringsmaatregelen die zijn ingesteld om verontreiniging te voorkomen en waarneembaar zijn op zee (bv. te vermijden gebieden, natuurparken, bijzonder gevoelige zeegebieden). Het Zeerechtverdrag voorziet niet dat kuststaten controles uitvoeren op schepen in de exclusieve economische zone, behoudens in de gevallen van lozingsovertredingen.

Indien de overtreding aanleiding geeft tot een "*aanzienlijke lozing*" ("substantial discharge")

³⁷²⁴ Het dichtstbijzijnde land is bij het Groot Barrièrerif gesitueerd aan de buitenste rand van het rif. cf. Voorschrift 1(9), Bijlage I; Voorschrift 1(4), Bijlage II; Voorschrift 1(5), Bijlage IV en Voorschrift 1(2), Bijlage V, MARPOL 73/78.

welke een "aanmerkelijke/significante verontreiniging" ("significant pollution") veroorzaakt of dreigt te veroorzaken aan het mariene milieu van de kuststaat, mag de kuststaat overgaan tot de **fysische (feitelijke) inspectie** van het schip, ingeval het schip heeft geweigerd informatie te verstrekken of indien de door het schip verstrekte informatie zeer duidelijk afwijkt van de feitelijke situatie, op voorwaarde dat de omstandigheden een zodanige inspectie rechtvaardigen (art. 220 (5)). De kuststaat is nooit verplicht om tot een feitelijke inspectie aan boord van het schip over te gaan, maar mag dit doen indien aan de voorwaarde van de informatieverstrekking uit art. 220 (3) niet wordt voldaan en ingeval het een aanzienlijke lozing betreft. De kwestie of deze lozing een significante verontreiniging veroorzaakt, lijkt ondergeschikt aangezien de kuststaat eveneens een inspectie kan uitvoeren bij de dreiging van een significante verontreiniging. De "dreiging van of het zich voordoen van een significante verontreiniging" is sterk afhankelijk van feitelijke omstandigheden en subjectieve beoordelingen, waardoor een uniforme interpretatie uitgesloten lijkt te zijn. Als omstandigheden kunnen bv. worden ingeroepen dat de lozing plaatsvond in een voor de kuststaat belangrijk visserijgebied of een kwetsbaar zeegebied met grote natuurwaarde. De kwetsbaarheid van een bepaald zeegebied kan trouwens internationaal of regionaal erkend zijn. Een "aanzienlijke lozing" daarentegen kan wel objectief worden gekwantificeerd, als elke lozing die de toegestane - MARPOL- lozingsnormen overschrijdt. Deze lozing op zich is echter onvoldoende om tegen het schip op te treden. Vooral het veroorzaken of dreigen te veroorzaken van verontreiniging is de bepalende factor.

Een kuststaat kan ook een rechtsvervolging instellen, met inbegrip van vasthouding van het schip³⁷²⁵, indien het schip tijdens zijn vaart in de territoriale zee of de exclusieve economische zone van de kuststaat een overtreding begaat die aanleiding geeft tot een lozing die **een grote schade veroorzaakt of dreigt een grote schade te veroorzaken** aan de kustlijn, de daarmede samenhangende belangen of gelijk welke rijkdommen ("any resources") van de territoriale zee of de exclusieve economische zone van de kuststaat. In tegenstelling tot het optreden van de kuststaat bij een inspectie, dient de kuststaat hiertoe te beschikken over een "*duidelijk objectief bewijs*" ("clear objective evidence") om aan te nemen dat het betrokken schip zich aan de voornoemde overtreding heeft schuldig gemaakt. Op basis van "*gerechtvaardigd bewijsmateriaal*" ("provided that the evidence so warrants") mag ("may") de kuststaat een rechtsvervolging instellen die is onderworpen aan de garantiebepalingen ten gunste van de vlaggenstaat uit afdeling 7³⁷²⁶ (art. 220, 6. Zeerechtverdrag). De overtreding die aanleiding geeft tot een lozing moet niet expliciet aanzienlijk zijn, maar moet wel grote schade veroorzaken of dreigen te veroorzaken. Hoewel hier oorspronkelijk meer dan een gewone operationele lozingsovertreding op het MARPOL- Verdrag werd bedoeld³⁷²⁷, maar niet noodzakelijk

³⁷²⁵ Een vasthouding van het schip wordt opgegeven nadat aan de kuststaat passende garanties zijn verstrekt, in de vorm van een borgstelling of andere financiële zekerheid (art. 220 (7), Zeerechtverdrag).

³⁷²⁶ Artikelen 223-233, Zeerechtverdrag.

³⁷²⁷ Cf. NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.* 301 (1991): "The expression "major damage to the coastline or related interests of the coastal State" is not explained, but the legislative history taken in its historical context, following the Amoco Cadiz and other similar incidents, illustrate the kind of problem addressed by this provision".

een ongeval op zee³⁷²⁸, kan niettemin een MARPOL- lozingsovertreding toch grote schade veroorzaken. In tegenstelling tot artikel 220 (5) waar de klemtoon meer wordt gelegd op de lozing zelf, ligt in artikel 220 (6) de klemtoon meer op de schade. In de kwalificatie "grote schade" ligt ongetwijfeld veel conflictpotentieel tussen de vlaggenstaat en kuststaat in kwestie³⁷²⁹. Eens de kuststaat zich beroept op een effectieve "grote schade" (geen dreiging met grote schade), krijgt de strafrechtelijke vervolging van de kuststaat automatisch voorrang op een rechtsvervolging van de vlaggenstaat, waardoor bijgevolg art. 228 (1), Zeerechtverdrag niet kan worden ingeroepen door de vlaggenstaat en de rechtsvervolging van de kuststaat door de vlaggenstaat niet kan worden geschorst³⁷³⁰. De zeldzaamheid van de kuststaatbelangen of de noodzaak tot specifieke beschermingsmaatregelen kunnen een belangrijke wegingsfactor worden om de schade te kwalificeren, die door de kuststaat vrij subjectief kan worden geïnterpreteerd, maar ook door de internationale gemeenschap kan worden bevestigd (bv. door de erkenning van speciale/bijzonder gevoelige zeegebieden in de exclusieve economische zone (art. 211 (6)). De met de kustlijn samenhangende belangen van de kuststaat kan in navolging op artikel II (4) van het Interventieverdrag van 1969 worden geïnterpreteerd als: a/ de maritieme bedrijvigheid op of voor de kust, in een haven of riviermonding, met inbegrip van de visserij, die een hoofdmiddel van bestaan vormt voor de betrokken personen; b/ toeristische attracties in het betrokken gebied; c/ de gezondheid van de kustbevolking en het welzijn van het betrokken gebied, met inbegrip van het behoud van de levende rijkdommen en van het in het wild levende dieren³⁷³¹. De belangen of de rijkdommen van de kuststaat in de territoriale zee en exclusieve economische zone zijn niet beperkt tot de levende rijkdommen, maar kan ook schade aan de niet-levende rijkdommen omvatten ("any resources" (art. 220 (6)) en bv. schade aan riffen, toeristische attracties of de biotopen van bedreigde diersoorten op zee. Het instellen van een rechtsvervolging is afhankelijk van het bewijsmateriaal, hetgeen ongetwijfeld ook het bewijs verkregen na een feitelijke inspectie van het schip inhoudt, hoewel deze inspectie niet uitdrukkelijk is voorzien in artikel 220 (6). Uit de praktijk van de havenstaatcontroles en uit artikel 226 volgt dat geen rechtsvervolging kan worden ingesteld nadat de oorzaak van de overtreding is onderzocht, waartoe de inspectie aan boord van het schip een noodzakelijke voorwaarde is. Ook een vasthouding op zee zal moeten

³⁷²⁸ Een ongeval in de exclusieve economische zone of volle zee valt onder artikel 221, Zeerechtverdrag: "Niets in dit Deel doet afbreuk aan het recht van Staten ingevolge het internationale recht, zowel gewoonterecht als het gecodificeerde recht, maatregelen te nemen en te handhaven buiten de territoriale zee, naar evenredigheid van de feitelijke of dreigende schade, ter bescherming van hun kustlijn of daarmee samenhangende belangen, met inbegrip van de visserij, tegen verontreiniging of dreiging van verontreiniging na een ongeval op zee of na handelingen samenhangend met een zodanig ongeval, waarvan redelijkerwijze kan worden verwacht dat deze zullen leiden tot aanzienlijke schade gevolgen".

³⁷²⁹ Cf. CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.* 258 (1992): "Whether the distinction between a 'substantial discharge ...' and a 'discharge causing major damage ...' will be clear-cut in practice seems doubtful: it is likely that coastal States will tend to assume that any significant discharge will fall into the latter category, thus endowing themselves with the greater enforcement competence".

³⁷³⁰ Cf. HAKAPAA, K., *o.c.*, 245-246 (1981).

³⁷³¹ Er moet worden opgemerkt dat het Interventieverdrag deze gevallen als voorbeelden opsomt. Door het gebruik van het woord "zoals" (in het Verdrag "such as") bij de omschrijving, mag men aannemen dat het hier geen limitatieve opsomming betreft: BROWN, E.D., *o.c.*, 149 (1971); BOUCHEZ, L.J., MAAS GEESTERANUS, G.W., *o.c.*, 24 (1972). Volgens de Belgische goedkeuringswet is dit wel een limitatieve opsomming, wegens het weglaten van het woord "zoals".

worden gemotiveerd op basis van voldoende bewijsmateriaal, dat enkel kan worden verkregen door een inspectie aan boord. Een willekeurige of een onwettige vasthouding geeft aanleiding tot het betalen van een schadevergoeding door de kuststaat voor het door het schip geleden verlies of de schade (art. 232, Zeerechtverdrag).

Hoewel door artikel 220 (3-6) de kuststaat een belangrijke uitbreiding van zijn rechtsmacht krijgt om ook in zijn exclusieve economische zone door middel van een inspectie op te treden tegen schepen die zich hebben schuldig gemaakt aan een lozingsovertreding, zullen de meeste kuststaten verkiezen hun rechtsmacht bij operationele lozingsovertredingen uit te oefenen in de havens. Veel kuststaten hebben trouwens geen uitgebreide overheidsdiensten om permanent toezicht op zee uit te oefenen en onmiddellijk in te grijpen bij een lozingsovertreding. Zelfs de Verenigde Staten die over een uitgebreide kustwacht en oorlogsvloot beschikt, verkiest veeleer gebruik te maken van de mogelijkheden van de havenstaatcontroles. Dit is bv. het geval met het afdwingen van Bijlage V, MARPOL 73/78 door de Verenigde Staten. Sedert 1992 heeft de Verenigde Staten de intentie effectief gebruik te maken van de rechtsmacht om overtredingen door schepen op Bijlage V van het MARPOL-Verdrag die zich voordoen voorbij de territoriale, te bestraffen volgens de eigen wetgeving en dit op het ogenblik dat de overtreder een haven aandoet in de Verenigde Staten. Voorheen hanteerde de Verenigde Staten het principe van de voorrang aan de jurisdictie van de vlaggenstaat bij overtredingen buiten de territoriale zee van de Verenigde Staten of indien de locatie van de overtreding onduidelijk was³⁷³². In 1995 kwam het "Committee on Shipborne Wastes" van de National Research Council met betrekking tot Bijlage V, MARPOL 73/78 tot de conclusie dat "*enforcement action must be taken and followed up in every case where the United States can assert jurisdiction, even when the violator is a foreign-flag vessel that violates Annex V within the U.S. Exclusive Economic Zone. It will be important to work through IMO to establish clear procedures for exercising port state enforcement authorities*"³⁷³³.

Ook in het Zeerechtverdrag wordt impliciet erkend dat het optreden van de kuststaten op zee voor uitzonderlijke gevallen is bestemd en de voorkeur moet worden gegeven aan inspecties in de havens. Artikel 226 (2) roept de staten op samen te werken bij het uitwerken van procedures om onnodige feitelijke inspecties op zee te vermijden. De nieuwe ontwikkelingen in regionale havenstaatcontroles in Azië en Latijns-Amerika bevestigen het belang van de

³⁷³² MEPC 33/INF.44: Tussen 31 december 1989 en juni 1992 had de Verenigde Staten 111 vaststellingen van overtredingen op Bijlage V van het MARPOL-Verdrag overgezonden aan de betrokken vlaggenstaten. In 76 gevallen (68%) kwam er van de vlaggenstaat geen reactie. Bij de overige 35 gevallen zijn slechts 2 vlaggenstaten overgegaan tot de bestraffing van de overtreder, die resulteerde in een kleine boete. In vier gevallen bleek uit onderzoek door de vlaggenstaat dat er geen overtreding was begaan en bijgevolg worden geen acties tegen het schip ondernomen. Uit zes reacties van vlaggenstaten bleek dat deze geen verdragspartij waren bij Bijlage V van het MARPOL-Verdrag, maar dat ze niettemin hun schepen zouden adviseren om deze lozingsbepalingen te respecteren tijdens de vaart in de wateren van de Verenigde Staten. In 23 gevallen bevestigden de vlaggenstaten de ontvangst van de vaststelling van de overtreding, zonder verdere informatie te verstrekken; zie ook voor een updating van de gegevens, waarbij de bestraffingspercentage door de vlaggenstaat is gestegen van 2 gevallen (1,8%) naar 20 gevallen (5,5%): National Research Council, Clean Ships, Clean Ports, Clean Oceans. Controlling Garbage and Plastic Waste at Sea, Washington D.C., National Academy Press, 1995, 198-199.

³⁷³³ National Research Council, Clean Ships, Clean Ports, Clean Oceans. Controlling Garbage and Plastic Waste at Sea, 248 (1995).

havenstaatcontroles. Ook door de gangbare statenpraktijk onder het MARPOL-Verdrag wordt het belang van de havenstaatsinspecties bevestigd boven de inspecties van schepen op zee³⁷³⁴. Deze praktijk komt tegemoet aan de belangen van maritieme staten, waardoor aan de scheepvaart de minste hinder wordt opgelegd.

9.4.3. Garanties voor het schip bij inspecties en vasthoudingen op zee

Een vlaggenstaat krijgt in het Zeerechtverdrag een aantal garanties tegen willekeurige inspecties en vasthoudingen van zijn schip op zee, waaruit de voorrang van afdwingsbevoegdheid van de vlaggenstaat kan blijken. Deze garanties moeten worden gezien in het licht van de bevoegdheden van kuststaten over hun onderscheiden mariene gebieden, waarbij in de territoriale zee rekening moet worden gehouden met het recht van onschuldige doorvaart, in internationale zeestraten met het recht van doortocht (in het bijzonder artikel 233) en in de exclusieve economische zone in beginsel met het recht van vrijheid van scheepvaart. In eerste instantie kan geen inspectie op zee plaatsgrijpen dan in de gevallen uit artikel 220 (2)(5)(6). Er mag bij de inspecties geen discriminatie worden uitgeoefend tussen schepen onder vreemde vlag (art. 227). Het schip kan slechts worden geïnspecteerd door overheidsfunctionarissen die zich bevinden op oorlogsschepen, in militaire luchtvaartuigen of andere schepen of luchtvaartuigen, waarvan uit de kentekens moet blijken dat ze in dienst zijn van de kuststaat en daartoe zijn gemachtigd (art. 224, Zeerechtverdrag).

De garanties bij een fysieke of feitelijke inspectie van het schip op zee zijn in het Zeerechtverdrag dezelfde als deze bij een havenstaatcontrole³⁷³⁵. Bij de inspectie van een vreemd schip, mag het schip niet langer worden opgehouden dan strikt

noodzakelijk voor het onderzoeken van de overtreding (art. 226 (1)). Hoewel het schip bij voldoende bewijsmateriaal in bepaalde gevallen kan worden vastgehouden (art. 220 (2)(6)), moet het schip onverwijld worden vrijgegeven nadat een borgstelling of andere financiële garantie is verstrekt (art. 226 (1)(b)). Dit wordt in artikel 220 (7) nog eens speciaal benadrukt ten aanzien van schepen in de exclusieve economische zone. Het is de bedoeling deze schepen zo weinig mogelijk vast te houden, hoewel het artikel onduidelijk is. Artikel 220(7) luidt: *"Niettegenstaande de bepalingen van het zesde lid, laat de kuststaat, indien er passende procedures zijn vastgesteld via de bevoegde organisatie of zoals anderszins overeengekomen, waarbij het naleven van de vereisten inzake borgstelling of een andere passende vorm van financiële zekerheid is verzekerd, indien deze Staat door zulke procedures is gebonden, het schip de reis voortzetten"*³⁷³⁶. Hoewel met "organisatie" in het enkelvoud de IMO wordt

³⁷³⁴ Cf. Resolutie A.542(13) "Procedures for the control of ship and discharges under Annex I of MARPOL 73/78"; Rapport van de "Correspondence Group on the Amalgamation of Port State Control" uit 1995: MEPC 35/5/3 (16 June 1995), Annex, § 3.4.6., 14: zie supra ...

³⁷³⁵ Zie ook supra blz. 422, punt 2.5; blz. 432 punt, 2.6.4 en blz. 441, punt 2.7.2.

³⁷³⁶ In tegenstelling tot de Nederlandse vertaling van de verdragstekst waarin sprake is over "bevoegde organisaties" in het meervoud, beperkt de engelstalige tekst zich tot de "bevoegde organisatie": cf. *Trb.* nr. 55, 120 (1984).

bedoeld, is het niet duidelijk of deze verwijzing beperkt is tot de IMO alleen³⁷³⁷. Artikel 220(7) laat uitschijnen dat schepen zich tegen het risico voor een vasthouding kunnen laten verzekeren³⁷³⁸. De inspectie en vasthouding op zee mag in ieder geval de veiligheid van het schip of de scheepvaart niet in het gedrang brengen (art. 225, Zeerechtverdrag), hetgeen een feitelijke kwalificatie is naargelang de omstandigheden op de plaats van vasthouding van het schip.

Bij een inspectie of vasthouding van het schip in de exclusieve economische zone moet de vlaggenstaten onverwijld in kennis worden gebracht van de genomen maatregelen en moeten alle officiële rapporten die betrekking hebben op deze maatregelen worden voorgelegd aan de vlaggenstaat. Bij het instellen van een rechtsvervolgning tegen een schip in de territoriale zee moeten de diplomatieke vertegenwoordigers of de consulaire ambtenaren van de vlaggenstaat onmiddellijk op de hoogte worden gesteld, en indien mogelijk ook de maritieme autoriteiten van de vlaggenstaat (art. 231)³⁷³⁹. Het schip kan niet worden gedwongen naar de haven van de kuststaat te varen met de bedoeling het schip te onderwerpen aan een havenstaatcontrole³⁷⁴⁰. Het vrijgeven van het schip kan wel worden afhankelijk gesteld van het varen naar de dichtstbijzijnde geschikte reparatiewerf, indien het vrijgeven onredelijke risico's van schade aan het mariene milieu kan opleveren. Indien het vrijgeven wordt geweigerd of aan voorwaarden wordt gekoppeld, moet de vlaggenstaat onverwijld worden verwittigd. De vlaggenstaat kan het vrijgeven verzoeken via de snelrechtprocedure uit artikel 292 (art. 226 (1)(c)). Het niet willen vrijgeven van een schip zal waarschijnlijk slechts in hoogst uitzonderlijke gevallen voorkomen. De kuststaat kan immers aansprakelijk worden gesteld voor schade of verlies tengevolge van een inspectie of vasthouding van het schip, wanneer deze maatregelen onwettig ofwel niet-proportioneel zijn in vergelijking tot de beschikbare informatie (art. 323).

9.5. Het bestraffen van de lozingsovertreding

Een rechtsvervolgning door de kuststaat bij lozingsovertredingen komt in rechtstreekse confrontatie met de jurisdictie van de vlaggenstaat en kan zowel van concurrerende, als van aanvullende aard zijn. Het Zeerechtverdrag gaat ervan uit dat bij lozingsovertredingen in de territoriale zee, de rechtsvervolgning door de kuststaat voorrang heeft. Deze rechtsvervolgning kan immers niet door de vlaggenstaat automatisch worden opgeschort (art. 228 (1), Zeerechtverdrag), maar belet niet dat de vlaggenstaat zelf ook tot de vervolging overgaat (art. 228 (3)). M.a.w. het territorialiteitsbeginsel als basis voor de rechtsmacht van de kuststaat primeert boven het quasi-territorialiteitsprincipe als basis voor de rechtsmacht van de vlaggenstaat.

³⁷³⁷ NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.*, 301 (1991): "the identity of that organization will depend on the interests of the coastal State being protected".

³⁷³⁸ Zie HAKAPAA, K., *o.c.*, 245 (1981) die opmerkt dat binnen de IMO speciale garantiefondsen kunnen worden opgericht; cf. NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.*, 301 (1991): "The arrangements, however established, could include some form of insurance for the flag State, as once envisioned".

³⁷³⁹ Over de verwittigingsplicht van de vlaggenstaten bij acties tegen hun schip in de territoriale zee bestaat er enige onduidelijkheid in het Zeerechtverdrag, naargelang de vertaling. Volgens de Franse, Russische en Arabische versie geldt de verwittigingsplicht enkel bij een rechtsvervolgning. Volgens de Engelse en Chinese versie is deze verwittigingsplicht ook het geval bij een inspectie en vasthouding van hun schip: NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.*, 376 (1991).

³⁷⁴⁰ Cf. supra 422, punt 2.5.

Bij een lozing in de exclusieve economische zone vertrekt het Zeerechtverdrag voor de strafrechtelijke vervolging van het primaat van de strafrechtelijke bevoegdheid van de vlaggenstaat, behoudens een geval van "grote schade" voor de kuststaat of wanneer de vlaggenstaat herhaaldelijk in gebreke is gebleven om de overtredingen door zijn schepen op de internationale regels en normen te vervolgen (art. 228 (1)). De kuststaat kan in dit geval enkel boetes opleggen (art. 230)³⁷⁴¹.

De strafrechtelijke vervolging door de kuststaat kan worden geschorst voor overtredingen begaan buiten de territoriale zee van de kuststaat, op voorwaarde dat door de vlaggenstaat zelf binnen zes maanden, te rekenen vanaf de datum van de oorspronkelijke ingestelde vervolging, een strafrechtelijke vervolging wordt ingesteld. Artikel 228 bevestigt enerzijds het primaat van de vlaggenstaatsjurisdictie voor lozingsovertredingen begaan buiten de territoriale zee van de kuststaat ("prosecutorial priority"³⁷⁴² ten gunste van de vlaggenstaat), maar is anderzijds slechts een gekwalificeerde voorrang van jurisdictie en geen automatische. Zo moet de vlaggenstaat binnen de zes maanden na het instellen van de vervolging door de havenstaat/kuststaat op eigen initiatief tot een strafrechtelijke rechtsvervolging overgaan en moet de vlaggenstaat de kuststaat verzoeken de rechtsvervolging te schorsen. In navolging op het verzoek tot schorsing van een rechtsvervolging moet de vlaggenstaat ten gepaste tijde ("*in due course*") een volledig dossier van de zaak en de akten van de rechtsvervolging ter beschikking stellen van de betrokken kuststaat. Wat als een gepaste tijd kan worden aanzien, is onduidelijk. De geschorste rechtsvervolging is pas definitief op het ogenblik dat de vlaggenstaat de rechtsvervolging tot een einde heeft gebracht ("a conclusion"). Indien de rechtsvervolging door de vlaggenstaat tot geen einde wordt gebracht, kan de kuststaat in principe de vervolgingsprocedure verder zetten³⁷⁴³. Tenslotte vermeldt het Zeerechtverdrag dat bij de betaling van de kosten voor een geschorste rechtsvervolging, ook de borgstelling of andere financiële zekerheden door de kuststaat moeten worden vrijgegeven (art. 228 (1)). Het betreft hier uiteraard enkel de borgstelling met betrekking tot de strafrechtelijke vervolging en geen borgstellingen of zekerheden met betrekking tot de schade of de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de scheepseigenaar³⁷⁴⁴. Deze borgstelling of financiële zekerheid is voor de kuststaat de garantie dat de vlaggenstaat effectief de rechtsvervolging tot een einde zal brengen, en de vervolging niet eeuwig en altijd laat aanslepen. Ook het feit dat bij herhaalde niet-vervolgingen door de vlaggenstaat, de schorsingsprocedure niet toepasselijk is, levert een bijdrage tot het maken van vooruitgang bij de rechtsvervolging door de vlaggenstaat. Een rechtsvervolging kan ook tot een einde worden gebracht bij een beslissing tot niet-vervolging

³⁷⁴¹ Cf. art. 7, lid 2 Franse wet n° 83-583 du 5 juillet 1983, JO 6 juillet 1983.

³⁷⁴² Zie NORQDUIST, M.H., *o.c.*, 350-351 (1991): "... the commencement of proceedings by one State would bar the commencement of proceedings by any other State, except by a State having what was termed "prosecutorial priority", in which case proceedings instituted by such State would result in the suspension of any prior proceedings".

³⁷⁴³ Zie CHURCHILL, R.R. en LOWE, A.V., *o.c.*, 260 (1992): "... article 228 appears to suggest that if the flag State begins legal proceedings but does not bring them to a conclusion, the port State may lift the suspension on its own proceedings and continue with the case".

³⁷⁴⁴ Cf. artikel 229, Zeerechtverdrag: "Niets in dit Verdrag is van invloed op de instelling van een civiele procedure met betrekking tot een vordering wegens verlies of schade voortvloeiende uit verontreiniging van het mariene milieu".

bij gebrek aan bewijs. Het dossier van de zaak en de akte van al dan niet-rechtsvervolging moet in ieder geval worden overgemaakt aan de kuststaat, die daardoor de ernst van de vervolgingsinspanningen van de vlaggenstaat kan nagaan.

Artikel 228 (2) bevat nog twee garanties voor vreemde schepen met betrekking tot een mogelijke rechtsvervolging door een kuststaat. Ten eerste kunnen er geen rechtsvervolgingen worden ingesteld na het verstrijken van 3 jaar na datum van de overtreding. Ten tweede kunnen geen twee staten tegelijk een rechtsvervolging instellen voor dezelfde overtreding, in de zin van twee verschillende kuststaten of een kuststaat die verschilt van de havenstaat. De door een kuststaat ingestelde rechtsvervolging doet een eerdere rechtsvervolging door een vreemde havenstaat teniet bij overdracht van het bewijsmateriaal door deze laatste aan de kuststaat. Niettemin is het mogelijk dat het schip voor dezelfde feiten twee maal strafrechtelijk wordt vervolgd, in de zin dat een vlaggenstaat zonder op de schorsing een beroep te doen, toch nog tot de vervolging overgaat nadat een kuststaat of havenstaat heeft vervolgd. Artikel 228 (3) laat immers het recht van de vlaggenstaat onverlet om maatregelen te nemen, waaronder een strafrechtelijke vervolging, ongeacht een eerdere rechtsvervolging door een havenstaat of kuststaat.

Zoals eerder opgemerkt is de schorsing niet van toepassing in de gevallen van "grote schade" voor de kuststaat. Artikel 228 is hierdoor vooral gericht op het instellen van een strafrechtelijke vervolging door de havenstaat voor overtredingen op volle zee of de gevallen van dreigende grote schade die uiteindelijk deze schade niet hebben veroorzaakt. Een kuststaat kan in navolging op artikel 220 (6) pas tot een rechtsvervolging overgaan voor een lozing in de exclusieve economische zone, indien de lozing gepaard gaat met "*grote schade*". Eens de kuststaat in dit geval tot een rechtsvervolging overgaat, geeft hij te kennen dat de overtreding "*grote schade*" heeft veroorzaakt of kan veroorzaken. De voorrang van rechtsvervolging van de vlaggenstaat over de vervolging van de kuststaat in de exclusieve economische zone zal in eerste instantie gepaard gaan met de discussie over de basisvereiste waarop de rechtsvervolging door de kuststaat is gerechtvaardigd, met name de betekenis van "*grote schade*". Bij een effectieve grote schade kan de vlaggenstaat de rechtsvervolging niet schorsen, aangezien deze een uitzondering vormt op de voorrang van rechtsvervolging door de vlaggenstaat. Indien een dreiging tot grote schade, uiteindelijk geen grote schade heeft opgeleverd, kan de vlaggenstaat zijn voorrang van rechtsvervolging zonder discussie invoeren.

9.5.1. De strafmaat

De vastgestelde straffen volgens de wetgeving van een verdragspartij bij het MARPOL-Verdrag moeten streng genoeg zijn om een schending van het Verdrag tegen te gaan en bij de strafmaat mag geen onderscheid worden gemaakt volgens het gebied waar de schending zich voordoet (art. 4 (4), MARPOL 73/78). Bijgevolg mag de kuststaat bij de vastlegging van de straffen geen onderscheid maken naargelang de plaats waar deze verdragschending zich voordoet: interne wateren, territoriale zee, exclusieve economische zone. Deze MARPOL-bepaling vinden we in vrijwel identieke bewoordingen terug in art. 217 (8) van het Zeerechtverdrag, maar slaat hier enkel en alleen op de bestraffing door de vlaggenstaat.

Het Zeerechtverdrag maakt in artikel 230 echter wel een onderscheid in de strafmaat naargelang de plaats waar de overtreding zich heeft voorgedaan en de ernst ervan. Zo mogen

de lozingsovertredingen begaan door vreemde schepen buiten de territoriale zee enkel worden beboet. Hetzelfde principe is van toepassing op overtredingen begaan in de territoriale zee, met uitzondering van de gevallen van een "opzettelijke en ernstige daad van verontreiniging" van de territoriale zee, die kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf. Zoals de verwijzing naar ernstig en opzettelijk in artikel 19 (2)(h) bij de onschuldige doorvaart aanleiding gaf tot controversen bij de onderhandelingen, gaf ook de verwijzing naar "opzettelijk en ernstig" in artikel 230 aanleiding tot controversen. Diverse landen beschouwden de kwalificatie "opzettelijke en ernstige daad" als behorende tot hun soevereine strafrechtelijke beoordelingsbevoegdheid³⁷⁴⁵.

Frankrijk heeft als enige bij de ondertekening van het Zeerechtverdrag een verklaring afgelegd, waarbij het recht wordt voorbehouden om andere straffen dan geldboetes op te leggen voor iedere opzettelijke en ernstige daad van verontreiniging³⁷⁴⁶. Nochtans voorziet de Franse wetgeving in geen gevangenisstraffen bij MARPOL- lozingsovertredingen, begaan door vreemde schepen buiten de territoriale zee³⁷⁴⁷. Met uitzondering van bv. Groot-Brittannië³⁷⁴⁸ en België, voorzien de nationale wetgevingen van meeste kuststaten in zowel boetes en/of gevangenisstraffen bij lozingsovertredingen op het MARPOL- Verdrag in de territoriale zee³⁷⁴⁹. Een opzettelijke MARPOL- lozingsovertreding in de Nederlandse territoriale zee is strafbaar met een gevangenisstraf van max. twee jaar en/of een geldboete van maximum 1 miljoen gulden³⁷⁵⁰. Een MARPOL- lozingsovertreding in de Belgische territoriale zee is strafbaar met geldboetes van vijfhonderd tot 1 miljoen frank voor de scheepseigenaar/beheerder/bevrachter (x vermenigvuldigingscoëfficiënt van 200, belopen deze bedragen minimum 100 miljoen en

³⁷⁴⁵ Zie NORDQUIST, M.H., *o.c.*, 366-368 (1991), diverse landen waaronder Frankrijk, Tanzania, China, Pakistan vonden dit een te verre gaande beperking op hun soevereiniteitsrecht in de territoriale zee; zie voor een schematisch overzicht van nationale wetgevingen bij mariene verontreiniging door de scheepvaart: GOLD, E., *o.c.*, 79-111.

³⁷⁴⁶ Cf. verklaring in: 1 *LSB* 26 (1983); 25 *LSB* 28 (1994): "The provisions of article 230, paragraph 2, of the Convention shall not preclude interim or preventive measures against the parties responsible for the operation of foreign vessels, such as the immobilization of the vessel. They shall also not preclude the imposition of penalties other than monetary penalties for any wilful and serious act which causes pollution".

³⁷⁴⁷ Art. 7, lid 2 Franse wet n° 83-583 du 5 juillet 1983, *IQ* 6 juillet 1983, 2066.

³⁷⁴⁸ Cf. Sect. 34 (1) The Merchant Shipping (Prevention of Oil Pollution) Regulations 1983, bij BATES, J.H., *o.c.*, 266-267 (1985); zie ook ABECASSIS, D.W. en JARASHOW, R.L., *o.c.*, 349, 14-42 (1985), BATES, J.H. en BENSON, C., *o.c.* 3.508/3-601; zie ook Sect. 29, Merchant Shipping (Pollution by Noxious Liquis Substances) Regulations 1987: *ibid.* 5.505/5-533; zie ook sect. 9 Merchant Shipping (Prevention of Pollution by Garbage) Regulations 1988: *ib.* 6.503/6-512/1. De boetes belopen maximaal 50.000 £.

³⁷⁴⁹ Zie voor de Amerikaanse strafbepalingen: ABECASSIS, D.W. en JARASHOW, R.L., *o.c.*, 462, 18-67 (1985), waarbij de strafmaat tot vijf jaar gevangenisstraf en/of een boete van 50.000 \$ kan oplopen; zie ook GIBSON, M.M., *o.c.*, 30-36 (1993); cf. voor Italië: art. 20, Wet No. 979 op de bescherming van de zee van 31 december 1982, in EHI, Peralta Arrest.

³⁷⁵⁰ cf. Nederlandse Wet Economische Delicten (art. 1 en 6, onder 2): BIERBOOMS, P. en BRANS, E., *l.c.*, 418 (1993).

maximum 200 miljoen), maar geen gevangenisstraffen³⁷⁵¹.

Luidens het MARPOL- verdrag mag geen onderscheid worden gemaakt in de strafmaat, naargelang de plaats waar de overtreding zich voordoet. De partijen bij het MARPOL-Verdrag, die eveneens partij zijn bij het Zeerechtverdrag, hebben de plicht de bepalingen van het eerste verdrag toe te passen, in de mate dat ze verenigbaar zijn met het Zeerechtverdrag³⁷⁵². Een uitzondering is hierop mogelijk, met name indien het later gesloten verdrag uitdrukkelijk vermeldt dat het ondergeschikt is aan of niet onverenigbaar is met een vroeger gesloten verdrag³⁷⁵³. Het Zeerechtverdrag bevat in artikel 311 een dergelijke bepaling ingeval van verenigbaarheid. Bestaande internationale overeenkomsten worden niet aangetast, indien zij uitdrukkelijk zijn toegestaan of in stand worden gehouden door andere artikelen van het Zeerechtverdrag (art. 311 (5), Zeerechtverdrag). De redactie van artikel 230 (2), Zeerechtverdrag houdt het MARPOL- Verdrag wel in stand, maar niet voor wat de gevangenisstraffen betreft bij overtredingen in de exclusieve economische zone. Het MARPOL- Verdrag zelf, verleent voorrang aan het Zeerechtverdrag. Volgens artikel 9 doet niets van het MARPOL-Verdrag afbreuk aan het Zeerechtverdrag, noch aan de huidige en toekomstige aanspraken en juridische opvattingen van enige staat met betrekking tot het zeerecht en de omvang van de rechtsmacht van kuststaten en vlaggenstaten. Aangezien het MARPOL- Verdrag reeds de bestraffingen van lozingsovertredingen in de territoriale zee van een verdragspartij tot voorwerp had, doet het verdrag geen afbreuk aan artikel 230 (2), Zeerechtverdrag. Een lozingsovertreding op MARPOL 73/78 in de territoriale zee kan worden beschouwd als een "opzettelijke en ernstige daad" van verontreiniging en met gevangenisstraffen en/of boetes worden gesanctioneerd. Voor het rechtvaardigen van het instandhouden van gevangenisstraffen kan een kuststaat zich beroepen op het algemeen rechtsbeginsel weergegeven door het maxim "*lex specialis derogat lex generalis*", waardoor aan specifieke verdragen (MARPOL 73/78) voorrang kan worden toegekend op algemene verdragen (Zeerechtverdrag)³⁷⁵⁴. Gevangenisstraffen voor lozingen in de exclusieve economische zone daarentegen maakten niet het voorwerp uit van artikel 4 (4) MARPOL- Verdrag, waardoor aan artikel 230 (1), Zeerechtverdrag voorrang moet worden verleend.

9.5.2. Minnelijke schikkingen

Bij een illegale lozingsovertreding kan ook buiten de rechtbank om, via een minnelijke

³⁷⁵¹ Bij een overtreding bij nacht wordt de geldboete verdubbeld, met een mogelijke verdubbeling van de maximale boete indien de overtreder na een veroordeling in herhaling valt binnen de drie jaar. Bovendien deze geldboetes voor de eigenaar of bevrachter, de beheerder of exploitant, kunnen ook de kapiteins worden gestraft met een geldboete van 10.000 tot 25.000 frank (2 miljoen tot 5 miljoen frank) en de officieren met een geldboete van 2.000 tot 10.000 frank (400.000 tot 2 miljoen frank): art. 29, Wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen, *B.S.*, 27 juni 1995; Nieuwe wetgeving in voorbereiding voorziet steeds strengere straffen voor lozingsovertredingen door schepen, waaronder deze van Oman (elke verontreiniging van de territoriale zee zal worden bestraft met boetes tot 1 miljoen \$) en Portugal: zie *Fairplay*, 21 december 1995, 23.

³⁷⁵² Zie art. 30 (3), Verdrag van Wenen van 1969 over het verdragenrecht.

³⁷⁵³ Cf. art. 30 (2), Verdrag van Wenen.

³⁷⁵⁴ Een vlaggenstaat daarentegen kan het maxim "*lex posterior derogat lex priori*" opwerpen, waardoor aan het Zeerechtverdrag voorrang moet worden verleend boven het MARPOL- Verdrag.

schikking een regeling worden uitgewerkt. Deze praktijk wordt o.m. in Nederland frequent gehanteerd, waarbij het Openbaar Ministerie een transactievoorstel doet aan de overtreder. Nederlands onderzoek heeft uitgewezen dat van de 244 meldingen over vermoedelijke olielozingen in de Noordzee gedurende juni 1991 tot december 1993, er slechts 75 plaatsvonden in de Nederlandse territoriale zee. In 98 gevallen (waaronder 12 in de territoriale zee) werd de lozingsovertreding aan de vlaggenstaat gerapporteerd met de bedoeling het schip strafrechtelijk te vervolgen. In 48 gevallen (minder dan 50%) hebben de vlaggenstaten hun acties aan Nederland gerapporteerd. In 17 gevallen werden boetes opgelegd, in 2 gevallen werd de reder berispt en in de overige 29 gevallen (60,5%) werd de zaak geseponeerd bij gebrek aan bewijs of omdat luidens de wetgeving van de vlaggenstaat geen strafbaar feit werd gepleegd. Van de 75 lozingen in de Nederlandse territoriale zee werd in 47 gevallen (62%) de lozingsovertreding aanhangig gemaakt bij het Openbaar Ministerie van Amsterdam. Hiervan zijn 10 zaken geseponeerd bij gebrek aan bewijs en werden 28 transactievoorstellen gedaan met een gemiddelde van 180.000 BF³⁷⁵⁵. Het probleem met dergelijke transactievoorstellen bestaat erin dat de scheepseigenaars zich daartegen gemakkelijk kunnen laten verzekeren, waardoor de minnelijke schikking in wezen haar effect mist. De minnelijke schikking moet enerzijds voldoende hoog zijn zodat ze het afschrikkingseffect en het bestraffende karakter niet mist, maar mag anderzijds niet te dicht aanleunen bij een rechterlijke strafbepaling waardoor de overtreder vlugger geneigd is de minnelijke schikking niet te aanvaarden en aan te sturen op een rechtsgeding. Minnelijke schikkingen zijn slechts aan te bevelen indien de overtreiding in de wetgeving wordt strafbaar gesteld met hoge boetes³⁷⁵⁶.

10. Het instellen van beschermde mariene gebieden op zee

Door de identificatie van een te beschermen mariene gebied en door het nemen van beschermingsmaatregelen waardoor beperkingen worden opgelegd aan traditionele gebruiken (bv. verbod op exploitatie van minerale rijkdommen, beperkingen op de visserij, voorkomen van potentiële gevaarlijke activiteiten), geeft een kuststaat formeel het belang voor de bescherming aan. Naar de scheepvaart toe wordt een belangrijk signaal gegeven, waaruit kan volgen dat de kuststaat verontreiniging in het gebied veel gemakkelijker als een "grote schade" aan het mariene milieu kan kwalificeren. Vooral bij het optreden van de kuststaat tegen schepen in de exclusieve economische zone kan dit van belang zijn. Het instellen van beschermde gebieden op zee, moet echter worden afgewogen aan het recht van onschuldige doorvaart in de territoriale zee en het beginsel van de vrijheid van scheepvaart in de exclusieve economische zone. De kuststaatsbelangen en de scheepvaartbelangen kunnen worden verzoend via de internationale erkenning binnen de IMO van verdergaande beschermingsmaatregelen. Het is niet onze bedoeling om het belang of de noodzaak voor het behoud en de bescherming van

³⁷⁵⁵ BRANS, E.H.P. en VAN DUNNE, J.M. (Red.), Bestrijding van illegale olielozingen op de Noordzee, Rapport in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rotterdam, 1994, 4-5; BRANS, E.H.P. en UILHOORN, W.T.M., noot bij de Gold Crest zaak, in *TMA (TMA)* 81-82 (1995/3).

³⁷⁵⁶ Volgens het Belgisch Ministerie van Verkeerswezen bestaat er in België geen rechtsbasis om bij lozingsovertredingen door vreemde schepen op zee tot een minnelijke schikking over te gaan.

bepaalde mariene gebieden te benadrukken³⁷⁵⁷, wel de relatie tussen mariene beschermde gebieden en de internationale scheepvaart, zoals deze tot uiting komt in de IMO- verdragen en het Zeerechtverdrag. Reeds in het OILPOL- verdrag van 1954 werd algemeen aangenomen dat bepaalde mariene gebieden een betere bescherming noodzakelijk ("de zgn. verboden zones") dan andere gebieden. Ook in het MARPOL- verdrag wordt door middel van het concept "bijzondere gebieden" erkend dat de ene mariene regio kwetsbaarder is dan de andere, en waarbij de nadruk vooral ligt op gesloten of semi-gesloten zeeën (Baltische Zee, Middellandse Zee, Noordzee, Perzische Golf, Rode Zee, Zwarte Zee) of uiterst kwetsbare gebieden (Antarctica).

10.1. Situering van beschermde mariene gebieden in het internationaal recht

In 1985 waren er reeds 430 beschermde mariene gebieden in 69 landen. Bekende mariene beschermde gebieden zijn het Great Barrier Reef Marine Park in Australië³⁷⁵⁸, de Galapagos Marine Resources Reserve in Ecuador³⁷⁵⁹, de Waddenzee in de Noordzee³⁷⁶⁰ en de Channel Islands National Marine Sanctuary in de Verenigde Staten. De meeste beschermde mariene gebieden zijn dicht bij de kust gelokaliseerd, doorgaans binnen de territoriale zee en omvatten ook landgebied. Weinig beschermde gebieden strekken zich uit buiten de territoriale zee, zoals het Groot Barrièrerif park. Mariene gebieden worden beschermd om uiteenlopende redenen, gaande van de bescherming wegens een ecologisch of biologisch belang, de bescherming van specifieke mariene soorten, de bescherming van belangrijke geologische en geomorfologische processen, de bescherming van mooie of uitzonderlijke zeelandschappen, de bescherming van culturele of historische lokaties, of in het belang van de recreatie of bepaalde vormen van visserij³⁷⁶¹.

Beschermde mariene gebieden worden doorgaans aangeduid op het nationale niveau door de

³⁷⁵⁷ Hierover bestaan diverse specifieke verdragen en een uitgebreide literatuur waarop we niet ingaan. We beperken ons met te verwijzen naar BIRNIE, P. en BOYLE, A., *o.c.*, 419-442, 490-542 (1992); zie voor de Vlaamse ontwikkelingen binnen de internationale dimensie: CLIQUET, A. en KUIJKEN, E., De regelgeving in Vlaanderen inzake het natuurbehoud als kader voor de implementatie van het Biodiversiteitsverdrag, 4 *TMR* 283 (1995/4).

³⁷⁵⁸ Zie KENCHINGTON, R.A., *Managing Marine Environments*, New York, Taylor & Francis, 1990, 109-172; OTTSEN, P., SPARKES, S. en TRINDER, C., Shipping Treats and Protection of the Great Barrier Reef Marine Park - The Role of the Particularly Sensitive Sea Area Concept, 9 *IJMLC* 507 (1994).

³⁷⁵⁹ Zie KENCHINGTON, R.A., *o.c.*, 173-183 (1990).

³⁷⁶⁰ Zie voor de Waddenzee: VAN DER ZWIEP, K., The Wadden Sea: A Yardstick for a Clean North Sea, in *o.c.*, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Ed.), 207-209 (1990); PEET, G. en GUBBAY, S., Marine Protected Areas in the North Sea, in *o.c.*, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T., 246-248 (1990); *NSC Progress Report 1995*, 194-198.

³⁷⁶¹ Resolutie A. 720(17) van november 1991 "Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Sea Areas"; zie ook PEET, G. en GUBBAY, S., in *o.c.*, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T., 242-243 (1990).

betrokken regering(en)³⁷⁶². Het instellen van beschermde mariene gebieden wordt ook aangemoedigd in diverse universele verdragen, waaronder het Verdrag betreffende de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed in de wereld³⁷⁶³, het Ramsar Verdrag inzake watergebieden van internationale betekenis³⁷⁶⁴, het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten³⁷⁶⁵ en het Biodiversiteitsverdrag³⁷⁶⁶. Verschillende regionale verdragen voorzien in de mogelijkheid om beschermde mariene gebieden in te stellen³⁷⁶⁷, alsook de EG-Richtlijn inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn)³⁷⁶⁸. Tenslotte werden in het kader van het Verdrag van Barcelona voor de Middellandse Zee³⁷⁶⁹, het Verdrag van Nairobi voor de Oost-Afrikaanse Regio³⁷⁷⁰, het Verdrag van Lima voor de Zuid-Oostelijke Stille Oceaan³⁷⁷¹ en het Verdrag van Cartagena de Indis voor de Caraïben³⁷⁷² afzonderlijke protocollen afgesloten betreffende beschermde mariene gebieden. Het Protocol over de Middellandse zee, als enige reeds van kracht, verwijst naar de regels van internationaal recht voor het nemen van maatregelen ten aanzien van de scheepvaart, meer in het bijzonder bij de doorvaart van schepen en het stoppen en ankeren van schepen (art. (7)(c)). Ook de andere regionale protocollen moeten in dezelfde

³⁷⁶² Een uitzondering hierop zijn de internationale beschermde mariene gebieden voor walvissen in de Indische Oceaan en rond de Zuidpool die zijn ingesteld door de Internationale Walviscommissie: International Convention for the Regulation of Whaling, Washington, 2 december 1964, in 161 UNTS 72.

³⁷⁶³ Cf. artt. 11 (1)(2), Verdrag van Parijs van 23 november 1972, 11 ILM 1358 (1972); Vlaams Decreet van 1 juni 1994, B.S., 5 augustus 1994.

³⁷⁶⁴ Cf. art. 2 (1), Verdrag inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn, in het bijzonder als woongebied voor watervogels, Ramsar, 2 februari 1971; tekst in 11 ILM 963 (1972); B.S., 12 april 1979; Het verdrag is van bijzonder belang ter bescherming van broedgebieden tegen olieverontreiniging.

³⁷⁶⁵ Cf. artt. III (4)(a) en V (5)(e)(f), Verdrag inzake de bescherming van de trekkende wilde diersoorten, Bonn, 23 juni 1979; tekst in: 19 ILM 15 (1980); B.S., 29 december 1990.

³⁷⁶⁶ Rio de Janeiro, 5 juni 1992, in 31 ILM 818 (1992); P.B.L. nr. 309 (1993).

³⁷⁶⁷ Verdrag voor de bescherming van de natuur en het in stand houden van de wilde dieren in de Westerse hemisfeer, Washington, 12 oktober 1940 (161 UNTS 193); De Afrikaanse Conventie voor het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen, Algiers, 15 september 1968 (1001 UNTS 3); Verdrag inzake het behoud van de Europese wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu, Bern 19 september 1979 (19 ILM 11 (1980); B.S., 29 december 1990); Verdrag inzake de bescherming van de mariene levende rijkdommen van Antarctica, Canberra 20 mei 1980 (19 ILM 837 (1980)).

³⁷⁶⁸ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992, P.B.L. 206/7 (1992).

³⁷⁶⁹ Zie Protocol concerning Mediterranean Specially Protected Areas, Geneva, 3 April 1982, in IEL 982:26.

³⁷⁷⁰ Zie Protocol concerning Protected Areas and Wild Fauna and Flora in the Eastern African Region, Nairobi, 21 June 1985, in IEL 985:47.

³⁷⁷¹ Zie Protocol for the Conservation and Management of Protected Marine and Coastal Areas of the South-East Pacific, Paipa, 21 September 1989, in IEL 989:17.

³⁷⁷² Zie Protocol concerning Specially Protected Areas and Wildlife to the Convention for the Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region, Kingston, 18 January 1990, in IEL 990:85; 5 IJECL 369 (1990).

zin worden geïnterpreteerd en verwijzen bijgevolg impliciet naar de IMO en de binnen de IMO tot stand gekomen regelgeving om maatregelen te nemen ten aanzien van de verontreinigingsrisico's veroorzaakt door de scheepvaart³⁷⁷³.

In de Noordzee werken Nederland, Duitsland en Denemarken samen om de Waddenzee beter te beschermen³⁷⁷⁴. De Ministeriële Noordzeeverklaringen van 1987³⁷⁷⁵ en 1990³⁷⁷⁶, vestigen de bijzondere aandacht op het ecologische belang van de Waddenzee voor het ecosysteem van de Noordzee in de vorm van een actieprogramma en een Memorandum van verstandhouding over de bescherming van de kleine zeezoogdieren³⁷⁷⁷. Diverse Noordzeelanden nemen beschermingsmaatregelen in navolging op internationale verdragsverplichtingen³⁷⁷⁸. Ten aanzien van de scheepvaart is het actieprogramma echter vrij beperkt en zonder harde verplichtingen³⁷⁷⁹, zoals trouwens bijna alle tot nu toe in de Noordzee aangeduide beschermde gebieden die zich tenandere niet voorbij de territoriale zee uitstrekken³⁷⁸⁰. In tussentijd strandde op 5 januari 1993 de Braer op de kusten van de Shetland eilanden, waarna de Donaldson onderzoekscmissie een reeks beschermingsmaatregelen voorstelde, waaronder de identificatie van MEHRA's ("Marine Environmental High Risks Areas") of gebieden gevoelig voor verontreiniging door de scheepvaart³⁷⁸¹. De vierde Ministeriële Noordzeeverklaring in 1995 hecht een bijzonder belang aan de bescherming van mariene soorten en habitats³⁷⁸². De leefmilieuministers van de Noordzeelanden stellen in de Verklaring

³⁷⁷³ Cf. art. 10 (b), Protocol van Nairobi, waarin echter niet expliciet wordt verwezen naar de scheepvaart; cf. art. 5.2.(c), Protocol van Kingston; zie ook MEPC 33/INF.27 (1 september 1992), in 9 *IJMCL* 446 (1994).

³⁷⁷⁴ Zie VAN DER ZWIEP, K., in o.c., FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Ed.), 205-212 (1990).

³⁷⁷⁵ Cf. punten 43-45 en Bijlage F, Tweede Noordzeeverklaring van Londen, 24-25 november 1987.

³⁷⁷⁶ Cf. punt 34 en Bijlage 4, Derde Noordzeeverklaring, Den Haag, 7-8 maart 1990.

³⁷⁷⁷ In navolging op de Derde Ministeriële Noordzeeverklaring werd in april 1992 een akkoord gesloten ter bescherming van de kleine migrerende zeezoogdieren in de Noordzee en de Baltische Zee: Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the North Sea and the Baltic Sea (ASCOBANS), van kracht sedert 29 maart 1994: *NSC Progress Report 1995*, 181; De overeenkomst is een uitvoering van het Verdrag van Bonn (1979) over de trekkende wilde diersoorten.

³⁷⁷⁸ Zie *NSC Progress Report 1995* 186-192.

³⁷⁷⁹ Er wordt voorgesteld om: 1. een systeem op te zetten voor het verschaffen van informatie over schepen die gevaarlijke chemische stoffen vervoeren; en 2. een systeem op te zetten om het bergen van verloren ladingcontainers met vooral gevaarlijke en schadelijke stoffen, te vergemakkelijken: punt 7., Bijlage 4, Derde Noordzeeverklaring).

³⁷⁸⁰ Zie PEET, G. en GUBBAY, S., in o.c., FREESTONE, D. en IJLSTRA, T., 249-251 (1990).

³⁷⁸¹ Recommendation 59: "The UK Government should establish *Marine Environmental High Risk Areas* or MEHRA: a few small areas of high density which are also at risk from shipping: ... (d) if further steps are needed, the UK Government should consider options with IMO. Possibility include compulsory Areas to be Avoided, compulsory routes and protected headlands; ..."; zie voor specifieke plaatselijke maatregelen de aanbevelingen 61-65: *Safer Ships. Cleaner Seas*; Cf. WARREN, L.M. en WALLACE, M.W., The Donaldson Inquiry and its Relevance to Particularly Sensitive Areas, 9 *IJMCL* 523 (1994).

³⁷⁸² Deze rubriek staat op de eerste plaats in de vierde Noordzeeverklaring (1995), cf. punten 1-9.

meer specifiek ten aanzien van de scheepvaart voor: "44. i)... to take concerted action within IMO to designate the North Sea (i.e. North Sea, the Skagerrak and English Channel) as a Special Area for the purpose of MARPOL 73/78 Annex I; ... ii) ... a) to actively support the current revision of Annex II of MARPOL 73/78, ... b) to designate the North Sea as a Special Area for the purpose of Annex II of MARPOL 73/78, if by the year 2000, the results of the said revision are deemed insufficient Furthermore the Ministers will take concerted action within IMO to designate the North Sea as a Special Area to the greatest extent possible that meets IMO's criteria under the future MARPOL 73/78 Annex on air pollution, regarding airborne discharges of sulphur from ships; ... 46. ...The Ministers RECOGNIZE that in certain circumstances there could be a need to consider protection of environmentally sensitive areas against particular risks from shipping activity and agree to give special attention at IMO and nationally". Voor de bescherming van milieugevoelige gebieden ten aanzien van de scheepvaart, stellen de ministers voor om ook routeringsmaatregelen³⁷⁸³ te gebruiken³⁷⁸⁴

10.2. Bijzondere gebieden onder het MARPOL- Verdrag

Het concept van bijzondere gebieden in het MARPOL- Verdrag gaat terug tot de zogenaamde verboden zones en bijzondere verboden zones onder het OILPOL- Verdrag³⁷⁸⁵ en de statenpraktijk begin jaren '70, waarvan de Canadese "Arctic Waters Pollution Prevention Act" (1970) een uitgesproken voorbeeld is³⁷⁸⁶. Het concept van de verboden zones uit OILPOL werd vervangen door het concept "bijzondere gebieden", terwijl de Canadese wet aanleiding gaf tot artikel 234, Zeerechtverdrag (bescherming van de met ijs bedekte gebieden)³⁷⁸⁷. De bijzondere gebieden in het MARPOL-Verdrag verschillen nochtans op een drietal punten met verbodszones uit het OILPOL-Verdrag. Ten eerste worden de bijzondere gebieden in het MARPOL- Verdrag precies afgebakend door middel van lengte- en breedtecoördinaten en de gebieden vormen een oceanografische en ecologische eenheid. In het OILPOL- Verdrag is er sprake over verbodszones tot 50 mijl uit de kust voor alle zeeën en bijzondere verbodszones tot 100 mijl uit de kust voor

³⁷⁸³ "Routing" betekent in het Nederlands: "het geven van opdrachten of adviezen aan scheepskapiteins betreffende de door hen tussen plaatsen van afvaart en van bestemming te volgen route": VAN DAELE, *Groot Woordenboek der Nederlandse taal*, twaalfde uitgave, 1992, 2598.

³⁷⁸⁴ Vierde Ministeriële Noordzeeverklaring (1995), Bijlage 3: "5.1. Recognizing the need for adequate measures to protect environmentally sensitive areas which are also at risk from shipping, the Ministers AGREE: i) to cooperate in order to make use of the range of routeing measures available through IMO, including "areas to be avoided" and "deep water routes"; ... iii) to monitor sites where routeing measures are established, in order to assess ships' compliance with these measures".

³⁷⁸⁵ TIMAGENIS, G.J., o.c., 342.

³⁷⁸⁶ Zie voor een bondige situering van de Canadese Arctic Waters Pollution Act (1970) in het internationaal zeerecht: HAKAPAA, K., o.c., 215-229 (1981).

³⁷⁸⁷ Cf. NORDQUIST, M.H. (Ed.), o.c., 392-398 (1991).

bepaalde zeeën³⁷⁸⁸, waarbij evenwel de Noordzee en de Baltische Zee verboden bijzondere zones waren. De 50 mijl verbodszone werd overgenomen onder Bijlage I, MARPOL 73/78 voor ballastlozingen van olietankers. Ten tweede beslaan de bijzondere gebieden een groter gebied, maar zijn daartegenover beperkter in aantal dan de verboden en bijzondere zones onder OILPOL. Ten derde zijn in de bijzondere gebieden de lozingsregels meer in overeenstemming met de realiteit en worden gekoppeld aan de verplichting tot het ter beschikking stellen van voldoende ontvangstinrichtingen aan de wal, waardoor het lozingsverbod effectief moet kunnen worden nageleefd.

Onder een "bijzonder gebied" in het MARPOL-Verdrag wordt begrepen: "*een zeegebied waarbinnen, om algemeen aanvaarde technische redenen met betrekking tot de oceanografische en ecologische toestand en het speciale karakter van het scheepvaartverkeer, het volgen van bijzondere verplichte methoden ter voorkoming van verontreiniging van de zee wordt vereist*"³⁷⁸⁹. Met voorkoming van verontreiniging van de zee worden strengere lozingsnormen voor olie, schadelijke vloeistoffen in bulk en scheepsvuils bedoeld. De uitgestrektheid van het bijzondere gebied moet worden gezien in een oceanografisch of geografisch geheel en zal wegens de definitie en de vereiste criteria een omvangrijk gebied bestrijken, in tegenstelling tot de "bijzonder gevoelige zeegebieden". De tot nu toe bestaande bijzondere gebieden bestrijken, met uitzondering van Antarctica, een gesloten of semi-gesloten zee in de oceanografische betekenis. Onder deze voorwaarden kan bv. de Waddenzee niet worden erkend als een bijzonder gebied, aangezien de Waddenzee oceanografisch en ecologisch deel uitmaakt van de Noordzee³⁷⁹⁰.

De definitie van een bijzonder gebied omvat drie componenten, nl. een oceanografische situatie, een ecologische situatie en een scheepvaartverkeersaspect. Het geheel van deze drie componenten kan op een verschillende wijze worden geëvalueerd, naargelang de betrokken bijlage die op het gebied van toepassing zal zijn. Een bijzonder gebied moet bijgevolg per bijlage afzonderlijk worden voorgesteld³⁷⁹¹. De oceanografische en ecologische toestand van een zeegebied moet voldoende wetenschappelijk worden onderbouwd om als een bijzonder gebied te kunnen worden erkend. Om de wetenschappelijke onderbouwing te uniformiseren heeft de Algemene Vergadering in Resolutie A.720(17) de voorwaarden of criteria uitgewerkt waaraan de oceanografische en ecologische toestand van een mariene gebied moet voldoen om als een bijzonder gebied te worden aangewezen³⁷⁹². Bij de oceanografische evaluatie wordt

³⁷⁸⁸ Zie Bijlage A bij het Amendement van 1962 op het OILPOL-Verdrag. Voor de kust van Australië wordt de bijzondere verbodszone uitgebreid tot 150 mijl voor de kust.

³⁷⁸⁹ Voorschrift 10(1), Bijlage I; Voorschrift 1 (8)(9), Bijlage II en Voorschrift 5 (1), Bijlage V, MARPOL 73/78.

³⁷⁹⁰ Cf. VAN DER ZWIEP, K., in o.c., FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Ed.), 203 (1990).

³⁷⁹¹ MEPC 26/17 van 2 juni 1988 "Identification of particular sensitive areas, including development of guidelines for designating special areas under Annexes I, II and V. Note by the Secretariat".

³⁷⁹² Resolutie A.720(17) van 6 november 1991 "Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Sea Areas"; zie ook MEPC 26/17 Guidelines for designating special areas under Annex I, II and V; Annex 10, MEPC 26/25+Corr, Report of the MEPC on its Twenty-Sixth Session, 28 September 1988, in NILOS, 4 International Organizations and the Law of the Sea 316-318 (1988).

rekening gehouden met de concentratie of het vasthouden van gevaarlijke stoffen in het water of de sedimenten van het gebied, waaronder de volgende criteria zijn inbegrepen: 1/ de bijzondere watercirculatie (convergentiezones, temperatuur -en zoutstratificaties); 2/ de lange residentietijd veroorzaakt door lage vloedsnelheid; 3/ extreme ijstoestanden; en 4/ ongunstige windomstandigheden. Bij de ecologische evaluatie wordt rekening gehouden met de voorwaarden die een aanduiding geven over de noodzakelijke bescherming van het gebied tegen gevaarlijke stoffen, waarbij de volgende criteria gelden: 1/ uitgeputte, bedreigde of in gevaar gebrachte mariene soorten; 2/ commercieel of recreatief belangrijke visserijgronden; 3/ gebieden met een hoge productiviteit, zoals broed-, voortplantings- en kweekgebieden; 4/ zeldzame of kwetsbare ecosystemen, zoals koraalriffen, mangroven en moerasgebieden; en 5/ cruciale leefgebieden voor mariene rijkdommen en/of ondersteunende gebieden van essentieel belang voor grote mariene ecosystemen. Bij de evaluatie van de oceanografische en ecologische toestand van het gebied kan **één criterium uit telkens beide categorieën** volstaan om als bijzonder gebied in aanmerking te komen. Het kan ook noodzakelijk zijn om met bijkomende overwegingen rekening te houden, zoals de bedreiging van de recreatieve waarde van het gebied door de lozing van gevaarlijke stoffen door schepen en de mate waarin het gebied wordt beïnvloed door verontreiniging afkomstig van andere bronnen dan de scheepvaart, waaronder de verontreiniging afkomstig van het vasteland, het storten van afval en baggerspecie, en de atmosferische neerslag. Tenslotte wordt rekening gehouden met karakteristieken van het scheepvaartverkeer in het gebied, in de betekenis dat het gebied gebruikt wordt door schepen in een mate waardoor de lozingen van gevaarlijke stoffen volgens de bepalingen van toepassing op de andere zeegebieden in het MARPOL- Verdrag, onaanvaardbaar zijn voor de bestaande oceanografische en ecologische toestanden in het beoogde gebied. Uit de criteria blijkt dat een voorstel tot opname van een bijzonder gebied, wetenschappelijk moet worden verantwoord en geen louter politieke beslissing is.

De basisgedachte voor de erkenning van een zeegebied als een bijzonder gebied, ligt in de veronderstelling dat in deze gebieden de algemene lozingsregels niet streng genoeg zijn. In de bijzondere gebieden zijn daarom strengere lozingsregels van toepassing. Bijzondere gebieden kunnen niet unilateraal worden afgekondigd, maar vereisen de tussenkomst van de IMO³⁷⁹³. De IMO moet niet alleen de erkenning van het gebied als een bijzonder gebied goedkeuren, maar ook de betrokken bijlage uit het MARPOL- Verdrag amenderen (art. 16, MARPOL 73/78).

De procedure voor het aanduiden van bijzondere gebieden is een vrij zware procedure. De regeringen van de kuststaten grenzend aan een te beschermen zeegebied, moeten aan het MEPC voorstellen om het betrokken zeegebied aan te duiden als een bijzonder gebied. Dit voorstel moet een ontwerpamendement op het MARPOL- Verdrag omvatten dat voorziet in de formele basis voor het aanduiden van een zeegebied als een bijzonder gebied, tezamen met een document met achtergrondinformatie over: 1/ de omschrijving van het bijzonder gebied, waarbij inbegrepen een indicatie van de precieze geografische locatie; 2/ een indicatie op welke bijlage van het MARPOL- Verdrag het bijzonder gebied betrekking zal hebben (indien het bijzondere gebied op verschillende bijlagen zal betrekking hebben, dan dient voor elke

³⁷⁹³ Bijzondere gebieden bestrijken altijd een gebied dat zich uitstrekt buiten de territoriale zeeën van de kuststaten.

bijlage een afzonderlijk voorstel en evaluatie te geschieden); 3/ een algemene beschrijving van het zeegebied, met inbegrip van de oceanografische en ecologische kenmerken, de sociale en economische waarde, het wetenschappelijke en culturele belang, de verontreinigingsdruk op het gebied en de maatregelen die reeds werden genomen om het leefmilieu van het gebied te beschermen; 4/ een overzicht van de elementen waaruit blijkt dat het zeegebied voldoet aan de criteria vereist om als bijzonder gebied te worden aangenomen, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de aanwezigheid van voldoende ontvangstinstallaties aan wal³⁷⁹⁴.

10.3. Bijzondere gevoelige zeegebieden

Resolutie 9 van de TSPP Conferentie (1978)³⁷⁹⁵ nodigde de IMO uit om een inventaris te maken van die zeeën waarvoor een speciale bescherming ten aanzien van de scheepvaart en tegen dumping noodzakelijk is, voornamelijk wegens de gevoeligheid voor niet-hernieuwing van de natuurlijke rijkdommen of het wetenschappelijk belang van het zeegebied. Pas tijdens de 23ste zitting van het MEPC in 1986 kwamen de "bijzondere gevoelige zeegebieden" opnieuw op de IMO-agenda en werden de regeringen uitgenodigd om hun vaststellingen dienaangaande kenbaar te maken. Tegen einde 1987 waren suggesties voorgelegd door Duitsland, Zweden, Noorwegen, Groot-Brittannië³⁷⁹⁶, Ecuador, Canada³⁷⁹⁷ en de Verenigde Staten³⁷⁹⁸. Het MEPC nam tijdens de 26ste zitting in 1988 ontwerpcriteria aan die moeten toelaten om bijzondere gevoelige zeegebieden te identificeren. Deze criteria werden tijdens de opeenvolgende MEPC zittingen tot 1991 verder besproken en uiteindelijk aangenomen door de Algemene Vergadering in Resolutie A.720(17) van 6 november 1991 "Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Sea Areas"³⁷⁹⁹. De criteria voor de identificatie van een bijzonder gevoelig zeegebied worden toegepast op de gebieden die ofwel buiten de territoriale zee zijn gelegen, ofwel zowel in de territoriale zee en erbuiten zijn gelegen. Ze kunnen op vrijwillige basis worden aangewend door nationale administraties die willen overgaan tot de identificatie van een bijzonder gevoelig zeegebied binnen de territoriale zee van de kuststaat (§ 3.3.3, Resolutie A.720(17)).

Een bijzonder gevoelig zeegebied wordt gedefinieerd als: "*een gebied dat speciale bescherming behoeft wegens het belang voor de erkende ecologische of socio-economische of wetenschappelijke redenen en de gevoeligheid voor schade vanwege maritieme activiteiten*"³⁸⁰⁰.

³⁷⁹⁴ Punt 2.3 Procedure voor het aanduiden van bijzondere gebieden, Resolutie A.720(17).

³⁷⁹⁵ Resolutie 9 van de International Conference on Tanker Safety and Pollution (TSPP), Londen februari 1978, genaamd: "Protection of particularly sensitive areas", tekst in: PEET, G., Particularly Sensitive Sea Areas - A Documentary History, 9 *IJMCL* 502-503 (1994); zie ook PEET, G., Particularly Sensitive Sea Areas - A Overview of Relevant IMO Documents, 9 *IJMCL* 556 (1994).

³⁷⁹⁶ Zie 3 *IJECL* 44-59 (1988).

³⁷⁹⁷ Zie 3 *IJECL* 235-239 (1988).

³⁷⁹⁸ Zie referenties documenten bij: PEET, G., *l.c.* 557-558 (1994).

³⁷⁹⁹ Zie voor een evolutieschets: PEET, G., *l.c.* 476-486 (1994).

Een bijzonder gevoelig zeegebied hoeft niet uitgestrekt te zijn en niet te voldoen aan de oceanografische voorwaarden zoals vereist bij een bijzonder gebied onder het MARPOL-Verdrag. Door de flexibiliteit ten aanzien van de uitgestrektheid en de nadruk die wordt gelegd op de ecologische criteria en de beperking van de verontreinigingsrisico's, kan in beginsel ieder deel van het mariene milieu in aanmerking komen om als een bijzonder gevoelig zeegebied te worden voorgedragen. Om als een bijzonder gevoelig zeegebied te worden erkend, moet het gebied ofwel ecologisch³⁸⁰¹, ofwel socio-economisch³⁸⁰², ofwel wetenschappelijk belangrijk zijn³⁸⁰³. Het voldoen aan één van die criteria volstaat, in samenhang met de gevoeligheid voor schade afkomstig van maritieme activiteiten. Bij de aanduiding van bijzondere gevoelige zeegebieden moet ook rekening worden gehouden met de stress veroorzaakt door andere verontreinigingsbronnen (§§ 3.3.4 - 3.3.8, Resolutie A.720(17)). Tot nu toe werden de nationale parken, inclusief de territoriale zee van Spitsbergen door Noorwegen, de Galapagos eilanden door Ecuador en het Australische Groot Barrièrerif geïdentificeerd om als bijzondere gevoelige gebieden te worden voorgesteld³⁸⁰⁴. Enkel het Groot Barrièrerif werd als

³⁸⁰⁰ MEPC 26/17, Annex II: een "Particular Sensitive Area" is een: "area which needs special protection because of its significance for ecological, socio-economic or scientific reasons, and which may be vulnerable to damage by maritime activities"; punt 3.1.2. Resolutie A.720 (17).

³⁸⁰¹ De karakteristieken voor de ecologische criteria zijn: 1/ het gebied heeft een uitzonderlijk ecosysteem en voorziet in een woongebied voor uitgeputte, bedreigde of in gevaar gebrachte soorten; 2/ de ecologische processen in het gebied voorzien in een essentiële ondersteuning voor soorten of voor lokale of grotere ecosystemen (koraalriffen, mangrovewouden, zee grasbedding, ...), met inbegrip van de seizoensgebonden migrerende soorten die van het gebied afhankelijk zijn voor hun ontwikkeling; 3/ het gebied is in grote mate representatief voor ecologische processen, of gemeenschaps- of woongebiedssoorten of andere natuurlijke kenmerken; 4/ het gebied beschikt over een grote variatie (diversiteit) in soorten en is een vruchtbaar ecosysteem; 5/ het gebied is in grote mate biologisch productief; 6/ het gebied heeft in grote mate zijn natuurlijke ongereptheid behouden door weinig menselijke verstoringen; 7/ het gebied is een biologisch functionele eenheid, een effectieve zelf ondersteunende ecologische entiteit; 8/ het gebied is kwetsbaar en zeer onderhevig aan degradatie door natuurlijke gebeurtenissen of menselijke activiteiten. Voor het bepalen van de kwetsbaarheid van het gebied komen bepaalde oceanografische en meteorologische factoren in aanmerking, indien zij bijvoorbeeld aanleiding geven tot een concentratie of het vasthouden van gevaarlijke stoffen in het water of de sedimenten van het gebied, of het gebied blootstellen aan gevaarlijke stoffen. Hierbij zijn inbegrepen de bijzondere circulatiepatronen zoals convergentiezones, oceaantoppen, het voorkomen van seizoensgebonden of permanente densiteitstratificaties die kunnen resulteren in de zuurstofaanwinst in de bodemlagen, de lange residentietijden veroorzaakt door lage vloodsnelheden, ongunstige ijstoestanden en windomstandigheden. Voor dergelijk gebieden die onderhevig zijn aan milieustress veroorzaakt door menselijke activiteiten of natuurlijke fenomenen, kan het noodzakelijk zijn om een speciale bescherming te voorzien tegen verdere stress, met inbegrip van deze veroorzaakt door maritieme activiteiten.

³⁸⁰² De karakteristieken voor het sociale, culturele en economische criterium zijn: 1/ het gebied is van bijzonder belang voor het gebruik van levende mariene rijkdommen (economische baten, waaronder ook aquacultuur in aanmerking kan komen); 2/ het gebied heeft een bijzondere betekenis voor de recreatie en het toerisme; 3/ het gebied is van bijzonder belang ter ondersteuning van het traditionele levensonderhoud en/of de culturele noden van de lokale bevolking (menselijk afhankelijkheid).

³⁸⁰³ De wetenschappelijke karakteristieken zijn: 1/ het gebied heeft een groot wetenschappelijk belang voor onderzoek; 2/ het gebied voorziet in bruikbare meetvoorwaarden ter bestudering van de biota of de karakteristieken van het milieu; 3/ het gebied biedt de mogelijkheid om bepaalde natuurlijke fenomenen aan te tonen; 4/ het gebied heeft een historische en/of archeologische waarde.

³⁸⁰⁴ Zie voor de Galapagos Archipel bij PEET, G., *l.c.*, 497 en 575-576 (1994), waarbij het in feite over een te vermijden gebied gaat.

enige bijzonder gevoelig zeegebied in 1990 formeel door de IMO erkend³⁸⁰⁵.

Bijzondere gevoelige gebieden vereisen een speciale bescherming tegen de invloeden van maritieme activiteiten. Deze bijzondere beschermingsmaatregelen kunnen betrekking hebben op het aanduiden van een bijzonder gebied onder MARPOL 73/78 of bepaalde lozingsbeperkingen voor schepen in bijzondere gevoelige zeegebieden, het aanvaarden van routeringsmaatregelen in of nabij het bijzonder gevoelig zeegebied, of het verplicht stellen van loodsmaatregelen of beheerssystemen voor het scheepsverkeer (o.a. scheepsverkeersdiensten of VTS)³⁸⁰⁶. In bepaalde gevallen kan een voorgesteld bijzonder gevoelig zeegebied een bufferzone omvatten, aansluitend aan het kerngebied, waarvoor bijzondere beschermingsmaatregelen tegen verontreiniging door de scheepvaart nodig zijn (§ 3.1.5., Resolutie A.720(17)).

Het concept "*bijzondere gevoelige zeegebieden*" is luidens Resolutie A.720(17) vooral van belang om routeringsmaatregelen voor te stellen wegens leefmilieuredenen³⁸⁰⁷, daar waar routeringsmaatregelen in het verleden overwegend wegens veiligheidsredenen werden geargumenteed. Resolutie A.72(17) is echter onduidelijk in welke mate de identificatie van een bijzonder gevoelig zeegebied een verhoogde bescherming aan het gebied geeft, aangezien de te nemen maatregelen terugvallen op de reeds bestaande beschermingsmaatregelen uit de IMO- verdragen. Deze maatregelen konden vroeger reeds worden voorgesteld zonder de expliciete verwijzing naar bijzondere gevoelige zeegebieden. Strengere lozingsnormen kunnen worden aangenomen in bijzondere gebieden onder het MARPOL- Verdrag, de scheepsrouteingsmaatregelen vinden een verdragsbasis in het SOLAS- Verdrag (te vermijden gebieden) of COLREG (verkeersscheidingsstelsels) en scheepsmeldingssystemen in het SOLAS- Verdrag. Het concept "*bijzondere gevoelige zeegebieden*" is vooral een argumentatieconcept en heeft op zich geen rechtstreekse juridische gevolgen. Bepaalde traditionele maritieme staten en de International Chamber of Shipping zijn argwanend ten aanzien van de bijzondere gevoelige zeegebieden, op basis waarvan beschermingsmaatregelen worden afgekondigd zonder dat er een internationale overeenstemming is over wat precies deze beschermingsmaatregelen kunnen

³⁸⁰⁵ Resolutie MEPC. 44(30) van 16 november 1990; zie ook MEPC 30/INF.12 van 17 september 1990: Identification of the Great Barrier Reef Region as a particularly sensitive area. Paper provided by the Australian Government to seek support of the IMO, through MEPC to identify the Great Barrier Reef as a "particular sensitive area" in terms of criteria set out in MEPC 30/19/1 (Guidelines for the designation of special areas and the identification of particularly sensitive areas); cf. ook PEET, G., *loc. cit.* 562-563 (1994); Het Groot Barrière Rif Mariene Park werd in 1975 opgericht, overwegend om offshore olie-ontginningen tegen te gaan en is ingedeeld in zones die de toegelaten activiteiten afbakenen. Het Park is het grootste in de wereld en beslaat een oppervlakte groter dan Groot-Brittannië en ligt voor 70% buiten de territoriale zee, waarvan sommige gebieden zich uitstrekken tot 150 zeemijl uit de kust. De voornaamste beschermingsmaatregel ten aanzien van de scheepvaart na de aanvaarding van het park als een bijzonder gevoelig zeegebied door de IMO, bestaat uit een loodsplicht. Verdere beschermingsmaatregelen worden in overweging genomen: zie OTTESEN, P., SPARKES, S. en TRINDER, C., *loc. cit.* 512-514 en 518-521 (1994).

³⁸⁰⁶ Cf. § 3.1.3. en tabel 8, Resolutie A.720(17).

³⁸⁰⁷ Cf. §§ 3.4 en 3.5, Resolutie A.720(17).

inhouden³⁸⁰⁸. Vooral de betekenis van bufferzones in Resolutie A. 720(17) is niet duidelijk: "3.1.5. In some circumstances, a proposed particularly sea area may include a buffer zone, in other words, an area contiguous to the site-specific feature (core area) for which specific protection from shipping is sought. However, the need for such a buffer zone should be justified in terms of how it would contribute to the adequate protection of the core area".

Resolutie A.720(17) beoogt met de identificatie van bijzondere gevoelige zeegebieden overwegend een bijkomende argumentatie te leveren voor het goedkeuren van scheepsrouteeringsmaatregelen wegens de bescherming van het leefmilieu. De resolutie vermeldt in § 1.4.4.2. de mogelijkheid om de operationele lozingen in kleinere zeegebieden te voorkomen door de toegang van schepen tot deze zeer kleine zeegebieden te beperken. Niettemin werd bij de amendering van de scheepsrouteeringsmaatregelen in 1992 de verwijzing naar "bijzondere gevoelige zeegebieden" als bijkomende doelstelling om routeeringsmaatregelen voor te stellen niet uitdrukkelijk weerhouden. De "General Provisions on Ship's Routeing" hebben het over milieugevoelige gebieden ("environmentally sensitive areas") i.p.v. bijzondere gevoelige zeegebieden ("particular sensitive areas") en voorzien niet in de formele mogelijkheid om te vermijden gebieden te laten goedkeuren, louter en alleen om potentiële operationele lozingen te vermijden, wel om aanvaringen en strandingen te voorkomen³⁸⁰⁹. Er is nog geen enkele routeeringsmaatregel aangenomen op basis van de uitdrukkelijke argumentatie die verwijst naar "bijzondere gevoelige zeegebieden", terwijl vroegere en recent goedgekeurde "te vermijden gebieden" of andere routeeringsmaatregelen in bepaalde gevallen de facto als maatregelen ter bescherming van bijzondere gevoelige zeegebieden kunnen worden geklasseerd³⁸¹⁰. De Raad Leefmilieu van de Europese Gemeenschap heeft op 29 juni 1993 de lidstaten uitgenodigd om op basis van gemeenschappelijke criteria voor november 1993 ecologisch kwetsbare gebieden ("environmentally sensitive areas" (ESA)) mariene en kustgebieden te identificeren met de bedoeling om binnen de IMO vaarbepalingen aan schepen te kunnen opleggen via routeeringsmaatregelen. Aan de lidstaten werd door de Commissie op 13 juli 1993 een nota overgemaakt met de gemeenschappelijke criteria voor de identificatie van ecologisch kwetsbare of milieugevoelige gebieden (ESA). De criteria zijn een samenvoeging van de criteria uit Resolutie A.720 (17) van 1991, de Habitatrichtlijn

³⁸⁰⁸ Zie PEET, G., *l.c.*, 489-490 (1994); Het aanvaarden van een bijzonder gevoelig zeegebied kan bijvoorbeeld de potentie hebben om de lozingsverplichtingen onder het MARPOL- Verdrag voor bijzondere gebieden ook op kleinere eco-systemen, zoals de Waddenzee toe te laten ("to apply certain discharge restrictions to vessels operating in a particularly sensitive area": § 3.1.3.1., Resolutie A.720(17)); de actieve bijdrage van Duitsland bij het ontwikkelen van de criteria voor bijzondere gevoelige zeegebieden, ligt in de Duitse bezorgdheid om de Waddenzee beter te beschermen: PEET, G., *l.c.* 488-489 (1994).

³⁸⁰⁹ "Ship's routeing may also be used for the purpose of preventing or reducing the risk of pollution or other damage to the marine environment caused by ships colliding or grounding in or near environmentally sensitive areas": Deel A, 1.1, *Ship's Routeing*, IMO, London, 1993, 4; cf. ook omschrijving van "area to be avoided", als: "A routeing measure comprising an area within defined limits in which either navigation is particularly hazardous or it is exceptionally important to avoid casualties and which should be avoided by all ships or certain classes of ships": *Ship's Routeing*, Deel A.1.12, 5; zie ook PEET, G., *l.c.*, 494 (1994).

³⁸¹⁰ PEET, G, *l.c.*, 495-496 (1994), die spreekt over "Particularly Sensitive Sea Areas 'avant la lettre'"; *ibid.* 471-475 (1994).

92/43/EEG en de Vogelrichtlijn 79/409/EEG³⁸¹¹.

10.4. Het Zeerechtverdrag van 1982 en het instellen van gebieden waarvoor bijzondere verplichte maatregelen gelden ter voorkoming van verontreiniging door schepen

Luidens artikel 194(5) van het Zeerechtverdrag dienen staten maatregelen te nemen noodzakelijk voor de bescherming en het behoud van zeldzame of kwetsbare ecosystemen, waarbij inbegrepen het woongebied van sterk achteruitgaande, bedreigde of uitstervende soorten en andere mariene levensvormen. Artikel 194(5) zegt evenwel niets over welke maatregelen, maar enkel dat deze maatregelen in overeenstemming moeten zijn met de bepalingen van Deel XII van Zeerechtverdrag. Het recht van de kuststaat om gebieden in te stellen in zijn territoriale zee waarvoor bijzondere beschermingsmaatregelen gelden, is een gevolg van zijn soevereiniteitsrecht en wordt enkel beperkt door het verbod om de onschuldige doorvaart voor koopvaardij schepen niet te belemmeren (art. 211(4), Zeerechtverdrag en § 3.3.3. Resolutie A.720(17) en het verbod om unilaterale constructie-, uitrustings- en bemanningseisen af te kondigen (art. 21 (2)). In internationale zeestraten mogen deze beschermingsmaatregelen het recht van doortocht voor schepen niet belemmeren (artt. 38 (1) en 44 Zeerechtverdrag) of opschorten (artt. 42 (2) en 44). Aangezien in de territoriale zee een quasi totaal lozingsverbod geldt, kan een kuststaat de risico's op verontreiniging beperken door middel van scheepsrouteringsmaatregelen.

Het recht van één of meer kuststaten om in de exclusieve economische zone bijzondere maatregelen te nemen met het oog op de voorkoming van verontreiniging door schepen wordt uitdrukkelijk erkend in het Zeerechtverdrag (art. 211(6)). Dit recht is ten eerste afhankelijk van de erkenning en aanvaarding door de IMO van een duidelijk omschreven gebied, als een gebied waarvoor bijzondere beschermingsmaatregelen zich opdringen. Artikel 211 (6)(a) luidt: "*Wanneer de in het eerste lid³⁸¹² bedoelde internationale regels en normen ontoereikend zijn om te voorzien in bijzondere omstandigheden en kuststaten redelijke gronden hebben om aan te nemen dat een bepaald duidelijk omschreven gebied ("a particular, clearly defined area") van hun onderscheiden exclusieve economische zones een gebied is, ten aanzien waarvan de aanneming van bijzondere verplichte maatregelen ter voorkoming van verontreiniging door schepen vereist is om erkende technische redenen met betrekking tot de oceanografische en ecologische omstandigheden in dat gebied, alsmede het gebruik of de bescherming van de rijkdommen daarvan en het speciale karakter van het verkeer daarin, kunnen de kuststaten na passend overleg via de bevoegde internationale organisatie en met andere betrokken staten, voor dat gebied een mededeling aan die organisatie richten, waarbij ter staving wetenschap-*

³⁸¹¹ Note from the service of the Commission establishing a list of common criteria for definition of 'Marine and Coastal Environmentally Sensitive Areas (ESA)' which might require measures to safeguard them against maritime traffic, Brussel 13 juli 1993, in MNZ/93/11/12-N.

³⁸¹² Deze verwijzing slaat op art. 211 (1), Zeerechtverdrag: "*De Staten stellen, optredend via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie, internationale regels en normen vast ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu door schepen en bevorderen, waar passend, de aanneming op dezelfde wijze van routeringssystemen met het oogmerk het risico van ongevallen die verontreiniging van het mariene milieu, met inbegrip van de kustlijn, en verontreinigingsscha- de aan de daarmee samenhangende belangen van kuststaten zouden kunnen veroorzaken, tot een minimum te beperken. Deze regels en normen worden op dezelfde wijze van tijd tot tijd waar nodig opnieuw bezien*".

pelijk en technisch bewijsmateriaal wordt voorgelegd, alsook informatie inzake de noodzakelijke ontvangstinrichtingen. Binnen 12 maanden na ontvangst van een zodanige mededeling bepaalt de organisatie of de situatie in dat gebied voldoet aan de hierboven uiteengezette eisen. Indien de organisatie aldus bepaalt, kan de kuststaat voor dat gebied wetten en voorschriften aannemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen, met toepassing van de internationale regels en normen of gebruiken bij de navigatie die via de organisatie van toepassing zijn verklaard op bijzondere gebieden. Deze wetten worden niet eerder van toepassing op vreemde schepen dan 15 maanden na indiening bij de organisatie". Uit dit artikel volgt dat kuststaten bijzondere verplichte maatregelen **kunnen nemen** en bijgevolg niet verplicht zijn, op voorwaarde dat het "bijzondere" gebied waarvoor de maatregelen gelden na overleg met andere betrokken staten, achteraf door de IMO wordt bevestigd. Resolutie A.720(17) heeft daartoe een aanvaardingsprocedure uitgewerkt voor bijzondere gevoelige zeegebieden (§ 3.2.3.), die echter bijkomende voorwaarden vereist, zoals economische en sociale criteria die niet zijn terug te vinden in art. 211 (6)(a), waardoor de procedure van goedkeuring van het bijzonder gebied onduidelijk blijft. Na de goedkeuring van het gebied of gelijktijdig kunnen kuststaten voor dat gebied wetten en voorschriften aannemen, die ofwel een toepassing zijn van reeds bestaande maatregelen of verdergaande beschermingsmaatregelen tot doel hebben. De door de kuststaat te treffen aanvullende wetten en voorschriften kunnen betrekking hebben op "lozingen of gebruiken bij de navigatie", maar niet op "normen inzake ontwerp, constructie, bemanning en uitrusting" van schepen die verdergaan dan de algemene aanvaarde regels en normen. Deze aanvullende wetten en voorschriften moeten worden medegedeeld aan de IMO en worden pas van toepassing 15 maanden na de indiening van de mededeling bij de IMO, en op voorwaarde dat de IMO daarmee instemt 12 maanden na de indiening (art. 211 (6)(c))³⁸¹³.

De aanvaarding van een "bijzonder" gebied door de IMO is een beveiliging voor de rechten van de maritieme staten, die tijdens de onderhandelingen vreesden dat kuststaten in de exclusieve economische zones op een unilaterale wijze verregaande beschermingsmaatregelen zouden afkondigen. Deze maatregelen en de te volgen procedure hebben enkel betrekking op de exclusieve economische zone van kuststaten, en niet op de territoriale zee of de volle zee. Artikel 211(6)(c), Zeerechtverdrag vormt een compromis tussen kuststaten die speciale beschermingsmaatregelen wensen te nemen en de maritieme staten die deze maatregelen afhankelijk stellen van de instemming ervan door de IMO³⁸¹⁴. De bijzondere gebieden mogen

³⁸¹³ Artikel 211 (6)(c) luidt: "Indien de kuststaten voornemens zijn aanvullende wetten en voorschriften voor hetzelfde gebied aan te nemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen dienen zij, wanneer zij de voornoemde mededeling indienen, tegelijkertijd de organisatie daarvan in kennis te stellen. Deze aanvullende wetten en voorschriften kunnen betrekking hebben op lozingen of gebruiken bij de navigatie, maar daarin mag niet van vreemde schepen worden verlangd dat andere normen inzake ontwerp, constructie, bemanning of uitrusting worden nageleefd dan de algemeen aanvaarde internationale regels en normen; zij worden van toepassing op vreemde schepen, 15 maanden na indiening van de mededeling bij de organisatie mits de organisatie binnen de 12 maanden na de indiening van de mededeling daarmee instemt".

³⁸¹⁴ Zie HAKAPAA, K., *o.c.*, 255-256 (1981); KISELEV, V.A., 'Special areas' for preventing pollution of the sea, 12 *MP* 244 (1988); De Russische Wet van 28 februari 1984 is daarover onduidelijk en voorziet niet uitdrukkelijk in overleg met de IMO: "13. With regard to particular clearly defined areas of the economic zone of the USSR, where the establishment of special mandatory measures for the prevention of pollution from vessels is required for technical reasons in relation to their oceanographical and ecological conditions, as well as their utilization or the protection of their resources and the particular character of their traffic, such measures,

niet worden verward met de MARPOL- bijzondere gebieden, hoewel een aantal elementen uit art. 211(6)(a) aanleiding geven tot verwarring, waaronder de verwijzing naar het ter beschikking stellen van noodzakelijke ontvangstinrichtingen³⁸¹⁵. De IMO- Resolutie A.720(17) gaat ervan uit dat *"the approach under article 211 (6)(a) of the 1982 Law of the Sea Convention will allow for a broader range of measures and standards tailored to discrete sea areas than is currently the case with MARPOL special areas"*³⁸¹⁶. Volgens Resolutie A.720(17) zijn er belangrijke verschillen tussen de bijzondere gebieden bedoeld in art. 211 (6)(a) en deze in MARPOL 73/78. *"The measures and standards applicable to MARPOL special areas are defined in the respective annexes of MARPOL, whereas article 211.6(a) of the 1982 Law of the Sea Convention puts the onus on the coastal State to define area-specific measures and to submit them to IMO for approval"* (§ 1.3.7, Resolutie A.720(17)). De verwijzing naar bijzondere gebieden in paragraaf 6 is verschillend van de bijzondere gebieden onder MARPOL 73/78, omdat de aanvaardingscriteria voor bijzondere gebieden strenger zijn en het artikel verwijst naar het instellen van bijzondere gebieden in de exclusieve economische zones van de kuststaten³⁸¹⁷. In tegenstelling tot de bijzondere gebieden onder MARPOL, verwijst artikel 211 (6)(a) uitdrukkelijk naar het "gebruik" van het gebied of *"de bescherming van de natuurlijke rijkdommen"*. Bijzondere gebieden hebben bijgevolg meer beschermingspotentialiteit dan de loutere aanvaarding van strengere MARPOL-lozingsnormen³⁸¹⁸, aangezien art. 211 (6) door referentie naar art. 211 (1) impliciet verwijst naar het nemen van routerings-systemen. Bijzondere beschermingsmaatregelen uit art. 211 (6)(c) slaan bijgevolg ook op scheepsrouteringsmaatregelen voor bijzondere gevoelige zeegebieden³⁸¹⁹. Door Resolutie MSC.46(65) van 16 mei 1995 wordt vanaf 1 januari 1997 aan het respecteren van routeringsmaatregelen een verplichtend karakter toegekend. Eveneens werd het "Ships' Routing" handboek van de IMO geamendeerd met een nieuwe subparagraaf 1.2.6, waardoor de doelstellingen van routeringsmaatregelen worden uitgebreid tot: *"the organization of safe traffic flow in or around or at safe distance from environmentally sensitive areas"*³⁸²⁰. Hieruit

including those relating to navigational practice, may be established by the Council of Ministers of the USSR in areas determined by it. The limits of such special areas shall be published in "Notices to Mariners": SMITH, R., o.c., 421.

³⁸¹⁵ Zo stemt de verwijzing naar de *"erkende technische redenen met betrekking tot de oceanografische en ecologische omstandigheden in dat gebied, en het speciale karakter van het verkeer daarin"* overeen met de definitie van een bijzonder gebied. Verder hebben kuststaten de verplichting om informatie over de *"noodzakelijke ontvangstinrichtingen"* ter staving van het dossier aan de IMO voor te leggen. Het verstrekken van informatie over de aanwezige ontvangstinrichtingen is een typische verplichting om een bijzonder gebied onder het MARPOL-Verdrag door de IMO te laten goedkeuren. De kuststaat mag slechts die maatregelen nemen die uitvoering geven aan internationale regels en normen of gebruiken bij de navigatie die door de IMO van toepassing zijn verklaard op *"bijzondere gebieden"* (*"special areas"*), waarnaar in het artikel expliciet wordt verwezen.

³⁸¹⁶ § 1.3.7, Resolutie A.720(17); zie ook HAKAPAA, K., o.c., 253-254 (1981).

³⁸¹⁷ NORDQUIST, M.H., o.c., 181 (1991); cf. KISELEV, V.A., l.c. 245 (1988).

³⁸¹⁸ Cf. KWIATKOWSKA, B., o.c., 174 (1989).

³⁸¹⁹ Een Expertmeeting over "bijzondere gevoelige zeegebieden" kwam in 1992 tot de conclusie dat artikel 211(6) kan worden ingeroepen om verder beschermingsmaatregelen uit te werken voor bepaalde bijzondere gevoelige zeegebieden: MEPC 33/INF.27 van 1 september 1992; tekst in 9 *IJMCL* 442-443 (1994).

blijkt de formele erkenning dat milieugevoelige zeegebieden meer specifieke routeringsmaatregelen kunnen vereisen, zonder dat expliciet een "particular sensitive area" wordt bedoeld waarop de erkenningsprocedure uit Resolutie A.720(17) van toepassing is.

Artikel 211(6)(a) biedt ook de mogelijkheid om strengere MARPOL- lozingsnormen voor bijzondere gebieden door de IMO te doen aanvaarden in gebieden die wegens hun ecologische en oceanografische omstandigheden niet in aanmerking komen om als een bijzonder gebied onder MARPOL te worden erkend. Uiteraard kunnen daartoe ook de respectievelijke - MARPOL- Bijlagen worden geamendeerd om toe te laten dat de lozingsnormen uit de bijzondere gebieden kunnen worden uitgebreid naar bijzondere gevoelige zeegebieden³⁸²¹. Een eerste voorzichtige poging van Noorwegen om ook "*bijzondere gevoelige zeegebieden*" in Bijlage I van MARPOL 73/78 op te nemen, werd niet door het MEPC aanvaard³⁸²². Hierdoor missen de bijzondere gevoelige zeegebieden een duidelijke verdragsrechtelijke basis om nieuwe lozingsbeperkingen op te leggen aan de scheepvaart. Artikel 220 (8), Zeerechtverdrag voorziet nochtans dat de nationale wetten en voorschriften aangenomen krachtens artikel 211 (6), eveneens de toepassing van artikel 220 (3)(4)(5)(6) mogelijk maken. In de rechtsleer wordt aangenomen dat wegens gebrek aan verdere duidelijkheid, geen wezenlijk verschil kan worden gemaakt bij de afdwingingsmogelijkheden van de kuststaat ten aanzien van de bijzondere gebieden ingesteld in navolging op art. 211 (6) en de jurisdictie van de kuststaat in de exclusieve economische zone³⁸²³. Een erkenning van een bijzonder gevoelig zeegebied of bijzonder gebied onder art. 211 (6) kan wel op zichzelf een bijdrage leveren bij de argumentatie van de kuststaat voor het instellen van een rechtsvervolgning tegen een vreemd schip wegens een lozingsovertreding met grote schade tot gevolg (art. 220 (6)). Door de internationale erkenning van een bijzonder gevoelig zeegebied, kan de drempel voor de kwalificatie "*grote schade*" bij het optreden van de kuststaat lager liggen dan normaal het geval zou zijn.

11. Het gebruik van scheepsrouteringsmaatregelen ter bescherming van het mariene milieu

Het gebruik van scheepsrouteringen ter verbetering van de navigatie bij schepen is in volle ontwikkeling en van een vrij recente datum in vergelijking met het sedert eeuwen gehanteerde vrijheidsprincipe. Meer en meer kuststaten zien in het opleggen van te volgen scheepvaartroutes niet enkel een mogelijkheid om de navigatie in de territoriale zee te verbeteren en ongevalleten te voorkomen, maar tevens een middel om verontreiniging van de kustlijn of van gevoelige mariene zeegebieden te voorkomen. Naarmate meer en meer kuststaten een exclusieve economische zone afkondigen, zullen meer scheepsrouteringsmaatregelen worden aangenomen in die zone. Bepaalde auteurs verwijzen voor deze evolutie naar de luchtvaart, waar de

³⁸²⁰ Resolution MSC.46(65) adopted on 16 May 1995, Annex 2 "Adoption of amendments to the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974" en Annex 3 "Amendments to the General Provisions on Ships' Routing", in *MSC 65/25/Add.1* (6 June 1995); De mogelijkheid om scheepsrouteringen in te stellen ter bescherming van het mariene milieu was voordien reeds erkend: cf. *Ships' Routing*, 1993, 4, Deel A, 1.1.

³⁸²¹ Cf. ook MEPC 33/INF.27, in 9 *IJMCL* 444, par. 5.3.1. en 5.3.2. (1990).

³⁸²² Zie bij PEET, G., *l.c.* 494 (1994).

³⁸²³ HAKAPAA, K., *o.c.*, 255-256 (1981); KISELEV, V.A., *l.c.*, 245 (1988).

verkeerscontrole voor burgerluchtvaartuigen nagenoeg volledig is³⁸²⁴. In tegenstelling tot de luchtvaart, heeft de scheepvaart een lange traditie van geringe inmenging door de kuststaat met het schip op zee en worden de bevoegdheden van de kuststaten om regelgevend op te treden, in grote mate afhankelijk gesteld van de mariene zone waar de schepen zich bevinden³⁸²⁵. De soevereiniteit van staten over het luchtruim boven hun territorium is volledig en vliegtuigen mogen dit luchtruim niet overvliegen zonder toestemming van de betrokken staat. Zowel het overvliegen van het territorium van staten, als het landen op hun grondgebied maakt het voorwerp uit van voorafgaande akkoorden in bilaterale en multilaterale verdragen. Vliegtuigen hebben ook weinig obstakels in de lucht, behoudens de andere luchtvaartuigen. De scheepvaart daarentegen moet rekening houden met veel meer andere vaartuigen, met het maritieme terrein (zeebodem, vaargeulen, rotsen, eilanden, ...) en vooral met de natuurelementen, waardoor men op de brug van een schip tot een betere beoordeling kan komen over de situatie waarin het schip zich bevindt dan op de wal³⁸²⁶.

Bij de scheepvaartroutes kan een onderscheid worden gemaakt tussen passieve maatregelen, zonder tussenkomst van de kuststaat (verkeersscheidingsstelsel, te vermijden gebieden, diepwaterroutes, ...) en actieve maatregelen of verkeersbegeleidingssystemen met tussenkomst van de kuststaat ("Vessel Traffic Services"). Oorspronkelijk bedoelde passieve maatregelen kunnen een actief karakter krijgen indien de kuststaat ook bij deze passieve maatregelen wenst in te grijpen als een vorm van controle op de naleving ervan. De hiernavolgende indeling is gebaseerd op het passieve en actieve karakter van de scheepsrouteringsmaatregelen.

11.1. Verkeersscheidingsstelsels en andere routeringssystemen: begripsverduidelijkingen en toepassingen in de Noordzee

Door de IMO zijn reeds een honderdtal verkeersscheidingsstelsels aanvaard, die zich zowel binnen als buiten de territoriale zee van kuststaten situeren en waarbij de verkeerstechnische specificaties zijn terug te vinden in een geregeld bijgewerkt losbladig handboek "Ships' Routeing"³⁸²⁷. Een verkeersscheidingsstelsel is een routeringssysteem met de bedoeling om tegenliggende verkeersstromen van elkaar te scheiden door het vastleggen van vaste scheepsverkeerslanen in zee³⁸²⁸. Verkeersscheidingsstelsels werden oorspronkelijk ingesteld in de territoriale zee van kuststaten met een intens scheepvaartverkeer (Straat van Dover) en rond offshore installaties met de bedoeling om verkeersstromen te beheersen bij vooral

³⁸²⁴ Cf. GOLD, E. en DOUGLAS, M.J., Ship-Generated Pollution: The Creator of Regulated Navigation, in Law of the Sea: State Practice in Zones of Special Jurisdiction, CLINGAN, T.A. (Ed.), Honolulu, The Law of the Sea Institute, 1982, 165; GOLD, E., Vessel Traffic Regulation: The Interface of Maritime Safety and Operational Freedom, 14 JMLC 18-19 (1983).

³⁸²⁵ Cf. GOLD, E. en DOUGLAS, M.J., in o.c., CLINGAN, T.A. (Ed.), 175-179 (1982).

³⁸²⁶ GOLD, E., l.c. 18-19 (1983).

³⁸²⁷ IMO, Ships' Routeing, IMO, Londen, 1993, (zesde editie uit 1991, met amendementen uit 1992).

³⁸²⁸ Zie uitgebreid bij PLANT, G., International Traffic Separation Schemes in the New Law of the Sea, 9 MP 134-147 (1985).

tegenoverliggende en kruisende scheepvaart³⁸²⁹. Het internationaal aanvaringsreglement (COLREG 72) voorziet in Voorschrift 1 (d) dat de IMO verkeersscheidingsstelsels kan aannemen met de bedoeling aanvaringen te voorkomen. Op verkeersscheidingsstelsels is Voorschrift 10 van COLREG 72 van toepassing. Voorschrift 10 omvat een aantal richtlijnen voor schepen in een verkeersscheidingsstelsel, waaronder het volgen van de aangeduide verkeerslaan in de voorgestelde richting, het afstand houden van schepen varende uit de tegenovergestelde richting en het voorkomen van het kruisen van de verkeersscheidingslijn of -zone indien dit niet noodzakelijk is om een haven aan te lopen. Bij verkeersscheidingsstelsels wordt een onderscheid gemaakt tussen doorgaand verkeer en kruisend verkeer in de zin van verkeer op weg naar of komende van een haven. Verkeersscheidingsstelsels worden op grote schaal gebruikt in de Noordzee (11), vooral in het zuidelijk deel (Straat van Dover, Belgische (West Hinder), Nederlandse en Duitse kust)³⁸³⁰. Het gebied tussen de landzijde van een verkeersscheidingsstelsel en de kust is een inshore verkeerszone of een zone voor kustverkeer³⁸³¹, waar het verkeer moet verlopen volgens Regel 10(d) van de Internationale Bepalingen voor de voorkoming van aanvaringen op zee (COLREG 72)³⁸³². Luidens Regel 10(d) mag een schip³⁸³³ van 20 meter en meer geen inshore verkeerszone gebruiken indien op een veilige wijze gebruik kan worden gemaakt van de verkeerslaan van een aansluitend verkeersscheidingsstel, tenzij het schip vaart naar of van een haven, een offshore installatie of structuur, een loodsstation of iedere andere plaats gelegen binnen de inshore verkeerszone, of om een onmiddellijk gevaar te voorkomen.

Behoudens verkeersscheidingsstelsels bestaan er ook andere routingssystemen met een verdragsrechtelijke basis in Hoofdstuk V, Voorschrift 8, SOLAS 74/78³⁸³⁴ en nader uitgewerkt in Resolutie A.572(14) "General Provisions on Ships Routeing", zoals geamendeerd en opgenomen in het "Ships' Routeing" handboek van de IMO. Volgens de definitie van routingssystemen omvatten deze "any system of one or more routes or routeing measures aimed at reducing the risk of casualties; it includes traffic separation schemes, ... inshore traffic zones"³⁸³⁵. De scheepsrouteringen hebben tot doel om de veiligheid van de navigatie te

³⁸²⁹ Zie PLANT, G., *loc. cit.* 134-137 (1985).

³⁸³⁰ Zie Ships' Routeing, 1993, Part B, Section II.

³⁸³¹ In de Noordzee is een aantal gebieden aangewezen als inshore traffic zone, waaronder "Off Vlieland, Vlieland and Vlieland Junction", "Off Terschelling and in the German Bight" en "in the Approaches to Hook of Holland and at North Hinder". Landwaarts aansluitend op het verkeersscheidingsstelsel in de Straat van Dover, zijn er inshore traffic zones geïdentificeerd.

³⁸³² Zoals geamendeerd door de Resoluties A.464(XII), A.626(15) en A.678(16).

³⁸³³ Uitzonderd zeilschepen en visserijsschepen tijdens de visvangst.

³⁸³⁴ Voorschrift 8 (a), Hoofdstuk V, SOLAS 74/78: "The practice of following, particularly in converging areas, routes adopted for the purpose of separation of traffic including avoidance of passage through areas designed as areas to be avoided by ships or certain classes of ships, or for the purpose of avoiding unsafe conditions, has contributed to the safety of navigation and is recommended for use by all ships".

³⁸³⁵ § 2.1.1. "General Provisions on Ship's Routeing"; Bijgevolg wordt door de IMO een verkeersscheidingsstelsel, waarvan de terminologie teruggaat tot het COLREG-Verdrag impliciet ondergebracht onder het SOLAS-Verdrag.

verbeteren in convergentiegebieden en in gebieden met grote verkeersdensiteit of waar de bewegingsruimte voor de scheepvaart belemmerd is wegens de beperkte zeeruimte, het bestaan van hinderpalen voor de navigatie, beperkte dieptes of ongunstige meteorologische voorwaarden. Scheepsrouteringen kunnen ook worden gebruikt ter vermindering of voorkoming van het risico op verontreiniging of andere schade aan het mariene milieu veroorzaakt door aanvaringen of strandingen in of nabij milieugevoelige gebieden³⁸³⁶. Het doel van elk routingssysteem zal afhangen van de bijzondere gevaarlijke omstandigheden. Iedere maatregel die resulteert in een verhoogde veiligheid voor de navigatie in bepaalde zeegebieden, draagt in beginsel bij tot de bescherming van het mariene milieu in die zeegebieden en is een vorm van voorkomingsbeleid³⁸³⁷. Als belangrijkste routingssystemen ter bescherming van het mariene milieu, bestaat de mogelijkheid tot het instellen van gebieden die door de scheepvaart moeten worden vermeden ("te vermijden gebieden") en voorzorgsgebieden. Ook diepwaterroutes kunnen een bijdrage leveren tot een verhoogde milieubescherming, maar zijn vooral van verkeerstechnische aard en bevorderen de veiligheid van de diepliggende schepen³⁸³⁸. Een voorzorgsgebied is een beperkt gebied waarin schepen bijzonder voorzichtig moeten varen en waarbij de richting van de verkeersstroom kan worden aanbevolen. In de Noordzee zijn een aantal gebieden aangewezen als voorzorgsgebied, zoals bijvoorbeeld de North Hinder Junction Precautionary Area en de Friesland Junction Precautionary Area³⁸³⁹. Een diepwaterroute is een vaarweg die werd onderzocht en gevrijwaard van obstakels op de bodem en ondergrond, zoals aangeduid op kaarten. In de Noordzee zijn er acht diepwaterroutes, waarvan zes voor de Nederlandse kust. Er zijn de vier diepwaterroutes die deel uitmaken van het routingssysteem "Off Friesland", de diepwaterroute naar de haven van Rotterdam (Europoort) en naar de haven van IJmuiden, een diepwaterroute in het verkeersscheidingsstelsel in de Straat van Dover en een diepwaterroute naar de haven van Antifer ten noorden van Le Havre³⁸⁴⁰.

De mogelijkheid om te vermijden gebieden in te stellen wordt uitdrukkelijk voorzien in Voorschrift 8 (a)(b), Hoofdstuk V, SOLAS 74/78, hoewel het Verdrag de toepassing ervan in eerste instantie beperkte tot loutere veiligheidsmaatregelen. Routingssystemen en vooral de te vermijden gebieden, werden in de praktijk echter ook aangewend met de bedoeling te voorzien in een bijkomende bescherming voor bepaalde zeegebieden. In navolging op Resolutie A.720(17) "Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Areas" van 6 november 1991, werden de doelstellingen voor de routingssystemen door het MSC in december 1992 geamendeerd om aan deze trend formeel tegemoet te

³⁸³⁶ General Provisions, Ships' Routeing, Deel A.1.1. (1993)

³⁸³⁷ Resolutie A.720(17) "Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Areas" van 6 november 1991.

³⁸³⁸ Daarnaast bestaan er ook vaarwegen voor tweerichtingsverkeer, aanbevolen koerslijnen en rotondes, scheidingszones, aanbevolen routes, aanbevolen vaarwegen, aanbevolen en gevestigde richtingen voor de verkeersstroom; zie General Provisions, Ships' Routeing, Deel A. 2 (1993); zie ook Resolutie A.720(17); zie ook bij DESECK, P., Internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, 1972, Oostende, Toulon, 1982, 86-124.

³⁸³⁹ Resolutie A.711(17) van 6 november 1991 "Ships' Routeing".

³⁸⁴⁰ Zie Ships' Routeing, 1993, Part C, Section II.

komen³⁸⁴¹. Routeringsystemen kunnen, benevens veiligheidsoverwegingen, ook aan de IMO worden voorgesteld met het doel om het verontreinigingsrisico te voorkomen of te verminderen in of nabij "*milieugevoelige gebieden*", meer bepaald "*the organization of safe traffic flow in or around or at a safe distance from environmentally sensitive area's*"³⁸⁴². In mei 1995 werd Hoofdstuk V/8, SOLAS geamendeerd, waardoor ook het SOLAS-Verdrag expliciet verwijst naar het gebruik van routeringsystemen ter bescherming van het mariene milieu³⁸⁴³.

Een te vermijden gebied is een gebied waarin ofwel de navigatie gevaarlijk is of waar het uitzonderlijk belangrijk is om ongevallen te voorkomen. Dit gebied moet ofwel door alle schepen worden gemeden ofwel door bepaalde categorieën van schepen³⁸⁴⁴. De bescherming voor het mariene milieu ligt vervat in het feit dat een bepaald gebied voor de scheepvaart in het algemeen of bepaalde categorieën van schepen wordt gesloten, waardoor het risico op ongevallen met schade aan het milieu respectievelijk onbestaande of zeer gering is. Te vermijden gebieden zijn echter geen verboden gebieden, tenzij dit uitdrukkelijk zo is bepaald. De te vermijden gebieden worden opgenomen op de navigatiekaarten. Te vermijden gebieden als routeringssysteem, bieden de beste bescherming voor het mariene milieu door bepaalde categorieën van schepen met gevaarlijke goederen die gebieden te doen vermijden. De IMO heeft in 1994 reeds 22 te vermijden gebieden vastgelegd³⁸⁴⁵, waaronder 13 ervan speciaal werden erkend met het oog op de bescherming tegen verontreiniging. Deze 13 te vermijden gebieden zijn gelegen in de volgende regio's³⁸⁴⁶: 1/ Rochebonne plateau (Frankrijk); 2/ Kaap Terpeniya (Sukhalin, Russische Federatie); 3/ Nantucket Shoals (V.S.); 4/ De Noordwestelijke eilanden van Hawaï (V.S.); 5/ het Groot Barrière rif (Australië); 6/ de Bermuda eilanden (Bermuda); 7/ tussen het lichthuis Smalls en het eiland Grassholme (Groot-Brittannië)³⁸⁴⁷; 8/ de Aldabra eilanden (Seychellen); 9/ de Mahé eilanden (Seychellen). Op 6 november 1991 wer-

³⁸⁴¹ General Provisions, Ships' Routeing, Deel A, 1.1. (1993): "*Ship's routeing may also be used for the purpose of preventing or reducing the risk of pollution or other damage to the marine environment caused by ships colliding or grounding in or near environmentally sensitive areas*".

³⁸⁴² Resolutie A.572(14) "General Provisions on Ships' Routeing", geamendeerd door Resolution MSC.46(65) adopted on 16 May 1995, Annex 3 "Amendments to the General Provisions on Ships' Routeing", in MSC 65/25/Add.1 (6 June 1995), 1.1.6.

³⁸⁴³ Hoofdstuk V/8 (a): "*Ships' routeing systems contribute to safety of life, safety and efficiency of navigation and/or the protection of the marine environment ...*": Resolution MSC.46(65) adopted on 16 May 1995, Annex 2 "Adoption of amendments to the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974" en Annex 3 "Amendments to the General Provisions on Ships' Routeing", in MSC 65/25/Add.1 (6 June 1995).

³⁸⁴⁴ Een "area to be avoided" is een: "A routeing measure comprising an area within defined limits in which either navigation is particularly hazardous or it is exceptionally important to avoid **casualties** and which should be avoided by all ships or certain classes of ships": General Provisions, Ships' Routeing, Deel A.1.12 (1993).

³⁸⁴⁵ Aan de Algemene Vergadering werden eind november 1995 zeven nieuwe te vermijden gebieden en twee ter amendering van bestaande, ter goedkeuring voorgelegd: cf. A 19/10 (26 July), 18, § 92.

³⁸⁴⁶ Zie Ships' Routeing, Part D "Areas to be avoided".

³⁸⁴⁷ "*In order to avoid the risk of pollution due to stranding in this area, which is in the close vicinity of important breeding grounds for sea-bird populations, all tankers, gas carriers and chemical carriers carrying noxious liquid substances, and all other vessels of 500 gross tons or over should avoid the area*".

den daaraan door Resolutie A.711(17) "Ship's Routeing" de volgende gebieden toegevoegd: 1/ voor de kust van Californië (V.S.)³⁸⁴⁸; 2/ voor de kust van Florida (V.S.- Florida Keys koraalriffen)³⁸⁴⁹; en 3/ de Shetland eilanden (Groot-Brittannië)³⁸⁵⁰. Bij deze 13 zijn er 9 aanvaard wegens de bescherming van het milieu in de regio (de eerste twee reeds in 1973), vooraleer deze mogelijkheid formeel werd opgenomen bij de doelstellingen van een scheepsrouteringsmaatregel. Op 4 november 1993 werd de regio van Fasht Buldani (Saoedie Arabië) toegevoegd³⁸⁵¹, terwijl in navolging op de ramp met de Braer het bestaande te vermijden gebied aan de Shetlandeilanden werd uitgebreid ten zuiden van de Shetlandeilanden, alsook met de Orkney eilanden en Far Isle³⁸⁵².

Behoudens het instellen van een te vermijden gebied, leveren de andere routingssystemen een onrechtstreekse bijdrage in het voorkomen van verontreiniging afkomstig van schepen, aangezien ze hoofdzakelijk de veiligheid van de navigatie beogen te verbeteren en de scheepvaart niet verbieden of beperken. Niettemin is het mogelijk om aan bepaalde scheepstypes en afhankelijk van de vervoerde lading, toch beperkingen op te leggen door een specifieke route of een bepaalde vaarrichting aan te bevelen. Bijvoorbeeld in het verkeersscheidingsstelsel voor de Nederlandse kust ("Recommended Route for Tankers from North Hinder to the German Bight and vice versa") wordt een route aanbevolen voor tankers van 10.000 BT en meer die olie vervoeren en door chemicaliëntankers met categorie A en B stoffen (MARPOL 73/78, Bijlage I en II)³⁸⁵³. Op basis van het Nederlandse Schepenbesluit kunnen wegens de bouw, de toestand of de uitrusting van het schip in bepaalde vaargebieden beperkende maatregelen worden opgelegd aan buitengaats varende schepen of schepen die de Nederlandse interne

³⁸⁴⁸ Resolutie A.711(17): "In order to avoid risk of pollution in the area designated as the Channel Islands National Marine Sanctuary, all ships, except those bound to and from ports on one of the islands within the area, engaged in the trade of carrying cargo, including but not limited to tankers and other bulk carriers and barges, should avoid the following areas: ...".

³⁸⁴⁹ Resolutie A.711(17): "In order to avoid risk of pollution and damage to the environment of these sensitive areas, all ships carrying cargoes of oil and hazardous materials and all other ships greater than 50 m in length should avoid the following areas: ...".

³⁸⁵⁰ Resolutie A.711(17): "In order to avoid the risk of pollution and severe damage to the environment and the economy of Shetland, all ships of more than 5,000 gross tons should avoid the area bounded by lines connecting the following geographical positions: ...".

³⁸⁵¹ Resolutie A.768(18): "In order to avoid the risk of pollution due to stranding, or to damage to major subsea oil and gas pipelines in this area, which is in the close vicinity of important seagrass banks and prawn breeding grounds, all tankers, gas carriers and chemical tankers carrying noxious liquid substances regardless of size, and all other ships of more than 50,000 gross tonnage, should avoid the area bound by a line ...".

³⁸⁵² Resolutie A.768(18): "In order to avoid the risk of oil pollution and severe damage to the environment of Shetland, Orkney, Far Isle, ships of more than 5,000 gross tonnage carrying oil or other hazardous cargoes in bulk should avoid the area bounded by ...".

³⁸⁵³ Zie Ships' Routeing, 1993, Part E, 1-1 - 1-4; cf. Resolutie A. 711(17) Ships' Routeing van 8 november 1991; zie ook IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., Gebiedsbescherming op de Noordzee, Utrecht, NILOS, 1990, 12.

wateren verlaten³⁸⁵⁴. Een Bekendmaking aan de Scheepvaart biedt de basis voor het aanduiden van beperkte vaargebieden die zich kunnen uitstrekken tot 200 zeemijl (vaargebied 200)³⁸⁵⁵, te rekenen vanaf de buitengaatslijn of de basislijn. Als reactie op het ongeval met de Braer heeft Groot-Brittannië tevens 8 gevoelige gebieden rond de Britse kust geïdentificeerd, waarbij aan geladen tankers bepaalde aanbevelingen worden opgelegd, die werden aangenomen door Resolutie A.768(18) van de IMO. Los van de te vermijden gebieden rond de Shetland eilanden voor schepen van meer dan 5.000 BT, hebben de aanbevelingen betrekking op de verplichting om de laatste editie van een routeringsgids aan boord te hebben bij de vaart in het Kanaal en de Straat van Dover en op vaarbeperkingen voor geladen tankers van meer dan 10.000 BT in al dan niet bepaalde omstandigheden, nabij Firth of Forth, het gebied tussen Bass Rock en de kust, in het Needlez kanaal, nabij Off Smalls en het Grassholme kanaal, nabij de Minches en nabij de Scilly eilanden³⁸⁵⁶.

11.2. Het instellen van verkeersscheidingsstelsels en routeringssystemen

Routeringssystemen omvatten volgens de IMO ook verkeersscheidingsstelsels, in tegenstelling tot het Zeerechtverdrag, waar een onderscheid wordt gemaakt tussen scheepvaartroutes en verkeersscheidingsstelsels³⁸⁵⁷. Bij het instellen van routeringssystemen wordt met ingang van 1 januari 1997 het nieuwe Voorschrift 8, Hoofdstuk V, SOLAS-Verdrag van kracht³⁸⁵⁸. In tussentijd is nog het oude Voorschrift 8 van toepassing. Het nieuwe Voorschrift 8, hoewel het regelgeving betreft *lege ferenda*, is echter reeds de uitdrukking van de *opinio juris* van de grote meerderheid van de IMO-leden. Het nieuwe voorschrift geeft eveneens een meer concrete verdragrechtelijke invulling aan de algemene bepalingen van het Zeerechtverdrag.

Luidens het oude Voorschrift V/8(d), SOLAS kunnen de verdragspartijen hun "gezag" ("influence") laten gelden om het passend gebruik van de door de IMO aanvaarde routes te verzekeren en kunnen ze alles doen wat in hun macht ("power") ligt om de naleving te verzekeren van de door de IMO aanvaarde routeringssystemen. Deze algemene bepaling is bijzonder onduidelijk over het voor het schip verplichtend karakter van een scheepsroute-ringssysteem en de afdwingingsmodaliteiten van de kuststaat. Voorschrift V/8 (d) bood geen duidelijke rechtsbasis om routeringsmaatregelen verplicht te stellen, waarop werd besloten Voorschrift V/8 in zijn totaliteit te herzien.

³⁸⁵⁴ Artikel 33, Schepenbesluit van 5 augustus 1965, Stb. 367 (1965), ter uitvoering van de Schepenwet van 1 juli 1909, Stb. 219 (1909).

³⁸⁵⁵ Punt 2, Bekendmaking aan de Scheepvaart nr. 249/1989 van 7 september 1989, Stcrt 13 (1990).

³⁸⁵⁶ Zie Resolutie A.768(18) Ships' Routeing, van 4 november 1993; zie voor een opsomming van alle routeringsmaatregelen en de gebieden: MB ter uitvoering van het KB van 18 mei 1983 tot het verlenen van uitwerking aan de wijzigingen gebracht in het Reglement en de Bijlagen, gevoegd bij het Verdrag van 1972 inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee en wijziging van het KB van 20 juni 1977 houdende uitvoering van de wet van 24 november 1975 houdende goedkeuring en uitvoering van voormeld Verdrag, bijgevoegd Reglement en zijn Bijlagen, B.S. 21 december 1994.

³⁸⁵⁷ Cf. § 2.1.1. Resolutie A. 572(14) "General Provisions on Ships Routeing", zoals geamendeerd.

³⁸⁵⁸ Resolutie MSC. 46(65) aangenomen op 16 mei 1995; tekst nieuw Voorschrift V/8 in MSC 65/25/Add.1 (6 June 1995), Annex 1.

Door het nieuwe Voorschrift V/8, SOLAS kunnen routeringssystemen vanaf 1 januari 1997 verplicht worden gemaakt: "*Ships' routeing systems are recommended for use by, and may be made mandatory for, all ships, certain categories of ships or ships carrying certain cargoes, when adopted and implemented in accordance with the guidelines and criteria developed by the Organization*" (V/8 (a), SOLAS). De IMO erkent zichzelf als de enige internationale organisatie die op internationaal vlak richtlijnen, criteria en voorschriften kan ontwikkelen betreffende routeringssystemen (V/8 (b), SOLAS). Een verplicht te volgen routeringssysteem is: "*A routeing system adopted by the Organization, in accordance with the requirements of regulation V/8 of the International Convention for the Safety of Life at Sea, for mandatory use by all ships, certain categories of ships or ships carrying certain cargoes*"³⁸⁵⁹. Niet door de IMO aanvaarde routeringssystemen blijven vrijwillige systemen. Eens een routeringssysteem aan de IMO is voorgelegd voor aanvaarding, kan het routeringssysteem niet worden geamendeerd of worden opgeheven dan na de goedkeuring van de IMO³⁸⁶⁰, behoudens in de gevallen van noodsituaties waarbij een scheepswrak of een ander gevaar voor een onvoorziene obstructie voor de scheepvaart zorgt³⁸⁶¹.

Aangezien routeringssystemen kunnen worden verplicht gesteld en bijgevolg worden afgedwongen, worden in het nieuwe Voorschrift V/8 een aantal garanties ingebouwd voor de scheepvaart. Het nieuwe Voorschrift V/8 heeft duidelijk niet de bedoeling in een afwijking te voorzien op de beginselen van het Zeerechtverdrag: "*All adopted ships' routeing systems and actions taken to enforce compliance with those systems shall be consistent with international law, including the relevant provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea*" (V/8 (j), SOLAS) en "*Nothing in this regulation or in its associated guidelines and criteria shall prejudice the rights and duties of Governments under international law or the legal regime of international straits*" (V/8 (k), SOLAS). In navolging op artikel 236, Zeerechtverdrag, zijn staatsschepen in niet-commerciële vaart en oorlogsschepen vrijgesteld bij het volgen van routeringen, hoewel ze toch worden aangemoedigd om aan de routeringen deel te nemen (V/8 (c), SOLAS)³⁸⁶². In de gevallen twee of meer regeringen een gemeenschappelijk belang hebben in een bepaald gebied (bv. gemeenschappelijk visserijgebied

³⁸⁵⁹ "General Provisions", zoals geamendeerd op 16 mei 1995 door MSC.46(65); tekst in MSC 65/25/Add.1 (6 June 1995), Annex 3.

³⁸⁶⁰ § 3.8 van Resolutie A.572(14), waarin een routeringssysteem niet zal worden geamendeerd of opgeheven vooraleer met de IMO te hebben overlegd en met goedkeuring van de IMO. Deze verplichte goedkeuring door de IMO bij het amenderen van routeringsmaatregelen of te vermijden gebieden, wordt nogmaals benadrukt door Resolutie A.720 (17) en is bij de amendering (door Resolutie MSC.46(65) van 16 mei 1995) van Resolutie A.572(14) opnieuw benadrukt: "*3.17 A routeing system, when adopted, shall not be amended or suspended before consultations with and agreement by IMO, unless local conditions or urgency of the case as described in paragraph 3.19, require that earlier action be taken. ... A mandatory routeing system, when adopted by IMO, shall not be temporarily amended or suspend except in urgent cases as described in paragraph 3.19*"; cf. IJLSTRA, T., in o.c., SOONS, A.H.A. (Ed.), 222 (1990): "*once within the IMO, always within the IMO*".

³⁸⁶¹ § 3.9, Resolutie A.572(14), vervangen door § 3.19 door Resolutie MSC.46(65) van 16 mei 1995.

³⁸⁶² Hoofdstuk V/8 (c) (nieuw): "*This regulation, and its associated guidelines and criteria, does not apply to warships, naval auxiliary or other vessels owned or operated by a Contracting Government and used, for the time being, only on government non-commercial service; however, such ships are encouraged to participate in ships' routeing systems adopted in accordance with the regulation*".

of een ander te beschermen gebied, zoals bv. de Waddenzee), wordt verwacht dat ze de routeringssystemen voorstellen op basis van een voorafgaand onderling akkoord. Alvorens tot de aanvaardingsprocedure van het voorgestelde routeringssysteem over te gaan, zal de IMO het voorstel met de details overmaken aan de regeringen met een gemeenschappelijk belang in het gebied, waaronder inbegrepen de landen in de nabijheid van het voorgestelde routeringssysteem (V/8 (f), SOLAS).

11.2.1. In de territoriale zee

Luidens het Zeerechtverdrag kan een kuststaat in de territoriale zee wetten en voorschriften aannemen met betrekking tot de veiligheid van de scheepvaart en de regeling van het verkeer op zee. Deze wetten en voorschriften moeten overeenstemmen met de overige bepalingen van het Zeerechtverdrag en de andere regels van internationaal recht (art. 21 (1)(a)). Het initiatief voor het instellen van scheepvaartroutes³⁸⁶³ en verkeersscheidingsstelsels in de territoriale zee behoort tot de bevoegdheid van de kuststaat (artt. 22, 41, 53 (6)(7)(8)(9)³⁸⁶⁴, Zeerechtverdrag). In de territoriale zee zijn de kuststaten exclusief bevoegd om scheepvaartroutes aan te wijzen en verkeersscheidingsstelsels voor te schrijven, mits rekening wordt gehouden met ("*shall taking into account*"):"*a. de aanbevelingen van de bevoegde internationale organisatie; b. de vaarwateren die gewoonlijk voor de internationale scheepvaart worden gebruikt; c. de bijzondere kenmerken van bepaalde schepen en vaarwateren; en d. de verkeersdichtheid*" (artikel 22 (3), Zeerechtverdrag). Kuststaten kunnen in de territoriale zee van bepaalde categorieën van schepen, zoals tankschepen, nucleair voortgestuwde schepen, schepen die radioactieve stoffen of materialen vervoeren, schepen die intrinsiek gevaarlijke of schadelijke stoffen of materialen vervoeren eisen dat ze zich bij hun doorvaart beperken tot deze scheepvaartroutes. Deze schepen geven bij voorkeur aanleiding tot het uitvaardigen van scheepvaartroutes (artikel 22 (2) Zeerechtverdrag).

Als belangrijkste beperking op het uitvaardigen van scheepvaartroutes, mag de kuststaat aan vreemde schepen het recht op onschuldige doorvaart in de territoriale zee niet belemmeren, ontzeggen of aantasten (art. 24, Zeerechtverdrag). Bij het instellen van verkeersscheidingsstelsels of andere scheepvaartroutes in de territoriale zee moeten ("*shall*") de kuststaten rekening houden met de aanbevelingen van de IMO (art. 22 (3)(a), Zeerechtverdrag). Het betreft Resolutie A. 572(14) "General Provisions on Ships Routeing" van 1985 en de daaropvolgende amendementen³⁸⁶⁵, waarnaar wordt verwezen in het nieuwe Voorschrift V/8 (a)(e)(i)(k), SOLAS, als zijnde de "*guidelines and criteria developed by the Organization*".

Bij het instellen van een routeringssysteem in de territoriale zee wordt de kuststaat **verzocht** het routeringssysteem te ontwerpen en voor aanvaarding aan de IMO voor te leggen: "*Governments establishing routeing systems, no part of which lie beyond their territorial seas*"

³⁸⁶³ De benaming scheepvaartroutes wordt gebruikt in de Nederlandse vertaling van het Zeerechtverdrag, *Trb.* 1984, Nr. 55, 21; de engstalige versie van het Zeerechtverdrag spreekt over "sea lanes".

³⁸⁶⁴ Artikel 53 betreft verkeersscheidingsstelsels en routeringsmaatregelen in archipelwateren, die we hier buiten beschouwing laten.

³⁸⁶⁵ Zoals in 1995 nog geamendeerd door Resolutie MSC.46(65) van 16 mei 1995.

*or in straits used for international navigation, are requested to design them in accordance with the IMO guidelines and criteria for such systems and submit them to IMO for adoption*³⁸⁶⁶. Hoewel het SOLAS-Verdrag ervan uitgaat dat routeringssystemen voor aanvaarding worden voorgelegd aan de IMO ("Contracting Governments shall refer proposals for the adoption of ships' routing systems to the Organization" (V/8 (b), SOLAS), laat het Verdrag nog ruimte om deze systemen niet voor aanvaarding voor te leggen. Hierdoor wordt rekening gehouden met het Zeerechtverdrag, waarin scheepvaartroutes in de territoriale zee niet verplicht moeten worden aanvaard door de IMO³⁸⁶⁷. "Ship's routing systems should be submitted to the Organization for adoption. However, a Government or Governments implementing ship's routing systems not intended to be submitted to the Organization for adoption or which have not been adopted by the Organization are encouraged to follow, wherever possible, the guidelines and criteria developed by the Organization" (V/8 (e), SOLAS). Bij een niet aan de IMO voor aanvaarding voorgelegd routeringssysteem, wordt een verdragsstaat gevraagd rekening te houden met de richtlijnen van de IMO. De belangrijkste verplichting van de kuststaat bestaat erin om aan het verkeersscheidingsstelsel of aan de scheepvaartroute in de territoriale zee voldoende bekendheid te geven (art. 22 (4), Zeerechtverdrag), waartoe de aanvaarding door de IMO een middel kan zijn. "Where, for whatever reason, a Government decides not to submit a routing system to IMO, it should, in promulgating the system to mariners ensure that there are clear indications on charts and in nautical publications as to what rules apply to the scheme"³⁸⁶⁸. De verkeersscheidingsstelsels en de routeringssystemen worden door de IMO gepubliceerd in resoluties en een handboek over "Ships' Routing"³⁸⁶⁹ en worden zodoende aan alle IMO-leden kenbaar gemaakt.

Niet door de IMO aangenomen routeringssystemen zijn vrijblijvende systemen (cf. V/8 (a), SOLAS). "A ship shall use a mandatory ship's routing system adopted by the Organization as required for its category or cargo carried and in accordance with the relevant provisions in force, unless there are compelling reasons not to use a particular ship's routing system. Any such reason shall be recorded in the ships' log" (V/8 (h), SOLAS). Een door de IMO aangenomen routeringssysteem kan ook worden afgedwongen: "Contracting Governments shall adhere to the measures adopted by the Organization concerning ship's routing. They shall promulgate all information necessary for the safe and effective use of adopted ship's routing systems. A Government or Governments concerned may monitor traffic in those systems. Contracting Governments will do everything in their power to secure the appropriate use of ships' routing systems adopted by the Organization" (V/8 (g), SOLAS).

De IMO zal geen routeringssystemen ter bescherming van milieugevoelige gebieden aanvaarden indien daardoor onnodige beperkingen worden opgelegd aan de scheepvaart (waarmee de

³⁸⁶⁶ § 3.14, General Provisions on Ships' Routing, zoals geamendeerd door MSC.46(65) van 16 mei 1995.

³⁸⁶⁷ Cf. IJLSTRA, T., in o.c. SOONS, A.H.A. (Ed.), 220 (1990).

³⁸⁶⁸ § 3.15 "General Provisions", geamendeerd door Resolutie MSC.46(65) van 16 mei 1992, Bijlage 2, § 3.7., ter vervanging van § 3.13.

³⁸⁶⁹ Resoluties met betrekking tot verkeersscheidingsstelsels, worden in navolging op Resolutie A. 376(X) door het MSC aanvaard. Resoluties met betrekking tot andere routeringsmaatregelen, worden in navolging op Resolutie A. 377(X) door de Algemene Vergadering aanvaard.

relevante bepalingen van het Zeerechtverdrag worden bedoeld). In het bijzonder zal geen te vermijden gebied worden aanvaard indien hierdoor de doorvaart in internationale zeestraten wordt belemmerd³⁸⁷⁰. Bij de aanvaarding of amendering van een routingssysteem met de bedoeling het mariene milieu te beschermen, zal de IMO drie criteria in overweging nemen, m.n.: 1. kan het voorgesteld routingssysteem redelijkerwijze bijdragen tot significante voorkoming of beperking van het risico op verontreiniging of andere schade aan het mariene milieu of het betrokken gebied; 2. kan het gebruik van routingssystemen, in het bijzonder te vermijden gebieden, het effect hebben dat onredelijke beperkingen worden opgelegd op het gebruik van het gebied beschikbaar voor de scheepvaart, rekening houdend met de uitgestrektheid van het te beschermen gebied of het aantal vastgelegde of geïdentificeerde milieugevoelige gebieden in de betrokken geografische regio; 3. voldoet het routingssysteem aan de criteria van de "General Provisions"³⁸⁷¹.

De kuststaten kunnen aan de IMO vragen om op hun voorstel een verkeersscheidingsstelsel in hun territoriale zee te aanvaarden, hoewel ze daartoe niet verdragsrechtelijk verplicht zijn. Het COLREG-Verdrag bevat daaromtrent geen enkele verplichting³⁸⁷². Verkeersscheidingsstelsels in de interne wateren, territoriale zee en zelfs gedeeltelijk in de volle zee kunnen door kuststaten worden ingesteld³⁸⁷³, op voorwaarde dat de aanbevelingen van de IMO worden gevolgd (art. 22 (3)(a), Zeerechtverdrag) en de stelsels voldoende worden bekendgemaakt (art. 22 (4), Zeerechtverdrag)³⁸⁷⁴. Niettemin worden de lidstaten door de IMO eveneens verzocht een voorstel voor het instellen van een verkeersscheidingsstelsel door de IMO te laten aanvaarden³⁸⁷⁵. Het instellen van verkeersscheidingsstelsels vormen in de praktijk geen inbreuk

³⁸⁷⁰ Resolutie MSC.46(65) van 16 mei 1995 ter invoeging van een nieuwe paragraaf 3.7. "General Provisions": "3.7. IMO will not adopt a proposed routing system until it is satisfied that the proposed system will not impose unnecessary constraints on shipping and it is completely in accordance with the requirements of regulation V/8, paragraph (j) of the SOLAS Convention. In particular, an area to be avoided will not be adopted if it would impede the passage of ships through an international strait".

³⁸⁷¹ Resolutie MSC.46(65) van 16 mei 1995, ter invoeging van een nieuwe § 3.6. "General Provisions".

³⁸⁷² Cf. Regel 1 (d), COLREG 72: "Traffic separation schemes may be adopted by the Organization for the purpose of these Rules" en Regel 10 (a) over verkeersscheidingsstelsels: "This Rule applies to traffic separation schemes adopted by the Organization and does not relieve any vessel of her obligation under any other rule".

³⁸⁷³ PLANT, G., *loc. cit.* 134 en 145 (1985); IJLSTRA, T., in *o.c.*, SOONS, A.H.A. (Ed.), 220 (1990).

³⁸⁷⁴ Resolutie A. 572(14) "General Provisions on Ships Routing" luidde: "3.13. Where, for whatever reason, a Government decides not to submit a traffic separation scheme to IMO, it should, in promulgating the scheme to mariners ensure that there are clear indications on charts and in nautical publications as to what rules apply to the scheme", vervangen door: "3.15 Where, for whatever reason, a Government decides not to submit a routing system to IMO, it should, in promulgating the system to mariners ensure that there are clear indications on charts and in nautical publications as to what rules apply to the scheme". (Resolutie MSC.46(65) van 16 mei 1992, Bijlage 2, § 3.7.).

³⁸⁷⁵ In § 3.12 Resolutie A.572(14) en § 3.5.3 Resolutie A.720(17) was er sprake dat: "Governments establishing traffic separation schemes, no parts of which lie beyond their territorial sea, are requested to design them in accordance with the criteria set out by IMO for such schemes and submit them to the Organization for adoption"; § 3.12 is vervangen door 3.14: Governments establishing routing systems, no part of which lie beyond their territorial seas or in straits used for international navigation, are requested to design them in accordance with

op het recht van onschuldige doorvaart, aangezien zij enkel tot voorwerp hebben het scheepsverkeer in goede banen te leiden en niet tot doel hebben beperkingen aan de onschuldige doorvaart op te leggen. Van groot belang is dat alle staten dezelfde verkeerstechnische regels volgen bij het uitwerken van een verkeersscheidingsstelsel.

11.2.2. In internationale zeestraten

In internationale zeestraten hebben de staatstaten bij het voorstellen van verkeersscheidingsstelsels en scheepvaartroutes niet enkel een onderlinge samenwerkingsverplichting en een overlegverplichting met de IMO (art. 41 (5), Zeerechtverdrag)³⁸⁷⁶, maar ook de verplichting de voorstellen voor aanvaarding voor te leggen aan de IMO, waarbij het akkoord van de aan de zeestraat grenzende staten een noodzakelijke voorwaarde is voor de internationale aanvaarding (art. 41 (4))³⁸⁷⁷. Het nieuwe Voorschrift V/8, SOLAS benadrukt dit uitdrukkelijk (V/8 (k))³⁸⁷⁸ en de "General Provisions" zijn daarover zeer duidelijk: "3.11. *A Government, or Governments jointly, proposing a new routeing system or an amendment to an adopted system, any part which lies beyond its or their territorial sea or seas or in straits used for international navigation, should consult the IMO so that such system may be adopted or amended by IMO for international use*"³⁸⁷⁹. De goedkeuring van een scheepvaartroute in internationale zeestraten door zowel de staatstaten en door de IMO, is bijgevolg een *conditio sine qua non* voor de geldigheid van de scheepvaartroute in een internationale zeestraat³⁸⁸⁰. In internationale zeestraten mogen staatstaten geen maatregelen nemen die het recht van de doortocht belemmeren, ontzeggen of aantasten (art. 42 (2), Zeerechtverdrag). Ze kunnen ook geen verkeersscheidingsstelsels en scheepvaartroutes instellen in strijd met de algemeen aanvaarde voorschriften (art. 41 (3)), m.a.w. de "General Provisions". Bij een voorstel tot routeringssysteem of tot amendering van een bestaand routeringssysteem in internationale zeestraten, maar ook voorbij de territoriale zee, moet(en) de betrokken regering(en) alle relevante informatie verstrekken over: 1. de doelstellingen en noodzaak van het voorstel van routeringssysteem, alsook de afweging ten aanzien van andere alternatieve routeringsmaatregelen; 2. het verkeerspatroon, de navigatiegevaren, mogelijkheden tot

the IMO guidelines and criteria for such systems and submit them to IMO for adoption" (§ 11 Resolutie MSC.46(65) van 16 mei 1995).

³⁸⁷⁶ Art. 41 (5): "Ten aanzien van een zeestraat waarvoor scheepvaartroutes of verkeersscheidingsstelsels door de wateren van twee of meer aan de zeestraat grenzende Staten worden voorgesteld, dienen de betrokken Staten samen te werken bij het formuleren van voorstellen, in overleg met de bevoegde internationale organisatie".

³⁸⁷⁷ Artikel 41 (4), Zeerechtverdrag: "Alvorens scheepvaartroutes aan te wijzen of te vervangen of verkeersscheidingsstelsels voor te schrijven of te vervangen, leggen aan zeestraten grenzende Staten de voorstellen voor aan de bevoegde internationale organisatie met het oog op de aanvaarding ervan. De organisatie kan alleen die scheepvaartroutes en verkeersscheidingsstelsels aanvaarden die zijn overeengekomen met de aan de zeestraat grenzende Staten, waarna de Staten deze kunnen aanwijzen, voorschrijven of vervangen".

³⁸⁷⁸ "Nothing in this regulation nor its associated guidelines and criteria shall prejudice the rights and duties of Governments under international law or the legal regime of international straits" (V/8 (k), SOLAS).

³⁸⁷⁹ "General Provisions", zoals geamendeerd door Resolutie MSC.46(65) van 16 mei 1995.

³⁸⁸⁰ IJLSTRA, T., in SOONS, A.H.A. (Ed.), o.c. 224-225 (1990).

navigatiehulp en een overzicht van de hydrografische onderzoeken; 3. de overwegingen voor het mariene leefmilieu; 4. de schepen waarop het voorstel van toepassing is; 5. de alternatieve routeringsmaatregelen voor de schepen die door het routeringssysteem worden uitgesloten; en 6. de geodetische data van het routeringssysteem, referentiekaarten met een beschrijving van het routeringssysteem³⁸⁸¹. Met alternatieve routeringsmaatregelen ("alternative routing measures") worden maatregelen bedoeld die niet behoren tot de andere mogelijke routeringssystemen.

Straatstaten kunnen ook in internationale zeestraten te vermijden gebieden voor bepaalde scheepstypes voorstellen. Door Resolutie A.766 (18) van 4 november 1993 "Navigation in the Strait of Bonifacio" worden de regeringen van de vlaggenstaten **aanbevolen** het gebruik van de zeestraat door geladen olietankers en chemicaliëntankers te verbieden of op zijn minst sterk af te raden³⁸⁸². De aard van de maatregel zal uiteraard afhangen van zeestraat tot zeestraat. Voormelde aanbeveling is in de Straat van Dover of de Turkse zeestraten niet realiseerbaar. De aanbevolen omweg voor deze schepen ten zuiden van Sardinië of ten noorden van Corsica is niet vergelijkbaar indien bij een gelijksoortig verbod in de Straat van Dover voor schepen een omweg zou noodzaken rond het Britse eiland. De Straat van Bonifacio is ook niet de enige maritieme toegangsweg, zoals de Turkse zeestraten naar de Zwarte Zee of de Straat van Gibraltar naar de Middellandse Zee. Bij twistpunten omtrent de exacte toepassing, interpretatie of tenuitvoerlegging van het routeringssysteem, blijft de IMO het aangewezen overlegforum. Recente statenpraktijk in de Turkse zeestraten bevestigt dit standpunt³⁸⁸³. De positie van het juridisch Comité van de IMO bestaat erin dat "*any remaining difficulty regarding the conformity of the Turkish national Rules and Regulations with the IMO Rules and Recommendations should be dealt within the Organization*"³⁸⁸⁴.

³⁸⁸¹ § 3.11 "Ships' Routing", geamendeerd door Resolutie MSC.46(65) van 16 mei 1995.

³⁸⁸² Resolutie A. 766(18): "*1. RECOMMENDS Governments to prohibit or at least strongly discourage the transit of the Strait of Bonifacio by laden oil tankers and ships carrying dangerous chemicals or substances in bulk liable, in the event of a casualty, to pollute the sea or the coasts, as listed in the annex to resolution MEPC.49(31) adopted on 4 July 1991, and which are flying the flags of their respective States*"; zie voor de statenpraktijk in de Straat van Bonifacio en de aanloop op voornoemde resolutie: FRANCKX, E., Coastal State Jurisdiction with Respect to Marine Pollution - Some Recent Developments and Future Challenges, 10 *IJMCL* 272-274 (1995).

³⁸⁸³ Zie voor een recente statenpraktijk in de Turkse zeestraten in 1994: PLANT, G., *Id.* 15-27 (1996). Op 24 november 1994 werden door het MSC van de IMO de "Rules and Recommendations on Navigation through the Strait of Istanbul, Strait of Canakkale and the Marmara Sea" aangenomen die van toepassing zijn in de Turkse zeestraten. De Turkse voorstellen stuitten op felle tegenstand van een aantal straatgebruikers (Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Roemenië, Rusland en Oekraïne), waarna ze door het MSC in de lijn met het internationaal recht terzake werden gebracht (zie bij PLANT, G., *Id.* 17-22 (1996)); Turkije heeft in 1994 echter ook afzonderlijke nationale wetgeving (Maritime Traffic Regulations for the Turkish Straits and the Marmara Region, van kracht geworden op 1 juli 1994: tekst in 10 *IJMCL* 570-584 (1995)) uitgevaardigd, die duidelijk strijdig is met het internationaal recht inzake de doortocht in zeestraten en de binnen de IMO aangenomen "Rules and Recommendations".

³⁸⁸⁴ *LEG 71/13*, (17 October 1994), § 14.2 - 14.3.

11.2.3. In exclusieve economische zones

Het initiatief tot het instellen van verkeerssystemen ("routeing systems") in de **exclusieve economische zone** behoort eveneens tot de bevoegdheid van kuststaten, hoewel het Zee-rechtverdrag niet uitsluit dat ook vlaggenstaten daartoe het initiatief kunnen nemen (art. 211 (1) waarin sprake over "staten")³⁸⁸⁵, weliswaar niet zonder akkoord met de betrokken kuststaat³⁸⁸⁶ (cf. V/8 (f), SOLAS). In de exclusieve economische zone moet de kuststaat rekening houden met de rechten en plichten van de andere staten (artikel 56 (2), Zeerecht-verdrag), waarbij één van de belangrijkste rechten van andere staten precies de vrijheid van scheepvaart is (artikel 58 (1), Zeerechtverdrag). In beide gevallen is de aanvaarding van het voorstel door de IMO de voorwaarde voor het van kracht worden van het voorstel. Verdrags-partijen bij het Zeerechtverdrag worden in artikel 211 (1) opgeroepen om waar passend door middel van de IMO of een diplomatieke conferentie, routeringsystemen aan te nemen om het risico op ongevallen die verontreiniging van het mariene milieu kunnen veroorzaken, tot een minimum te beperken³⁸⁸⁷. De doctrinaire discussie of de bepalingen over de volle zee hierbij in de exclusieve economische zone van toepassing zijn of de bepalingen over de zeestraten³⁸⁸⁸, wordt door de "General Provisions" overbodig gemaakt. Zowel in de exclusieve economische zone, de volle zee en in de internationale zeestraten geldt dezelfde procedure³⁸⁸⁹.

³⁸⁸⁵ Cf. PLANT, G., *Traffic Separation Schemes in the EEZ*, 9 *MP* 332-333 (1985); KWIATKOWSKA, B., *o.c.*, 175-176 (1989); NORDQUIST, M.H. (Ed.), *o.c.*, 201 (1991).

³⁸⁸⁶ "General Provisions" § 3.4.: "IMO shall not adopt or amend any routeing system without the agreement of the interested coastal States, where that system may affect: 1. their rights and practices in respect of the exploitation of living and mineral resources; 2. the environment, traffic pattern or established routeing systems in the waters concerned; 3. demands for improvements or adjustments in the navigational aids or hydrographic surveys in the waters concerned": zie ook IJLSTRA, T., in *o.c.*, SOONS, A.H.A. (Ed.), 229 (1990).

³⁸⁸⁷ Artikel 211 (1), Zeerechtverdrag: "*De Staten stellen, optredend via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie, internationale regels en normen vast ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu door schepen en bevorderen, waar passend, de aanneming op dezelfde wijze van verkeersstelsels met het oogmerk het risico van ongevallen die verontreiniging van het mariene milieu, met inbegrip van de kustlijn, en verontreinigingsschade aan de daarmee samenhangende belangen van kuststaten zouden kunnen veroorzaken, tot een minimum te beperken. Deze regels en normen worden op dezelfde wijze van tijd tot tijd waar nodig opnieuw bezien*".

³⁸⁸⁸ PLANT, G., *l.c.*, 145-146 (1985); IJLSTRA, T., in *o.c.*, SOONS, A.H.A.(Ed.), 223 (1990): "*Given this residual high seas character of the EEZ with regard to navigation, it has to be assumed that the arrangements with regard to the establishment of routeing schemes in the high seas would equally apply to the EEZ*"; Kwiatkowska stelt voor de procedure van toepassing op internationale zeestraten te volgen, met dat verschil dat ook niet kuststaten routeringsmaatregelen kunnen voorstellen: KWIATKOWSKA, B., *o.c.*, 175 (1989).

³⁸⁸⁹ Cf. § 3.11, "General Provisions", zoals geamendeerd door Resolutie MSC.46(65) van 16 mei 1995; Resolutie A.720 (17) beschrijft daartoe, in navolging op Sectie 5, General Provisions on Ships' Routeing, de te volgen procedure voor het instellen van te vermijden gebieden ter bescherming van het mariene milieu. De procedure ter aanvaarding van scheepsrouteringsystemen wegens milieuredenen, voorbij de territoriale zee, is als volgt. De betrokken regering(en) moet(en) in een vroeg stadium overleg plegen met: 1/ zeevarenden die het gebied gebruiken; 2/ de autoriteiten verantwoordelijk voor navigatiehulp, hydrografische onderzoeken en nautische publicaties; 3/ havenautoriteiten en 4/ organisaties die betrokken zijn bij de visserij, de offshore exploitatie en de bescherming van het leefmilieu. Het voorstel ter aanvaarding van een te vermijden gebied of een andere scheepsrouteringsvoorstel - wordt voorgelegd aan het Subcomité voor de veiligheid van de scheepvaart (NAV). NAV zal nagaan of het

Eens de scheepvaartroutes of verkeersscheidingsstelsels van kracht zijn, stellen er zich ook controleproblemen voor de kuststaat, zowel om potentiële inbreuken te voorkomen of aan de gang zijnde inbreuken te corrigeren. Deze controle vereist een actieve communicatie tussen schip en wal, die het voorwerp uitmaakt van meldingsverplichtingen door het schip in het kader van scheepsverkeersdiensten.

11.3. De controle op routingssystemen door scheepsverkeersdiensten ("Vessel Traffic Services" of VTS), het opvragen van informatie aan schepen ("ship reporting") en de automatische scheepspositionering ("transponders")

In tegenstelling tot scheepvaartroutes die een passieve methode zijn om de veiligheid op zee te verbeteren, zijn de scheepsverkeersdiensten ("Vessel Traffic Services" of VTS) overwegend een actieve methode om de scheepsbewegingen te controleren door tussenkomst van verkeerscentra gelegen aan de wal³⁸⁹⁰. Scheepsverkeersdiensten kunnen bestaan uit de rapportering van het scheepsverkeer en alle noodzakelijke gegevens ("Vessel Traffic Reporting Systems" of VTRS) en het beheer van het scheepsverkeer ("Vessel Traffic Management Systems" of VTMS). Het eerste systeem (VTRS) voorziet in schip-kust-schip verbindingen, hoofdzakelijk via radiocommunicatie waarbij aan het schip gegevens kunnen worden gevraagd, waarvan het verstrekken ervan een voorwaarde kan zijn om de havens van de kuststaat aan te lopen of waarbij het schip zich moet identificeren alvorens gebruik te maken van een verkeersscheidingsstelsel. Schepen op hun beurt kunnen aan een kuststation gegevens aanvragen met betrekking tot verkeerssituaties, te verwachten weersomstandigheden, ... enz. Door een VTS krijgt de kuststaat een inzicht over het aantal schepen dat zich voor zijn kust bevindt, welke scheepstypes, de vervoerde lading. Beheerssystemen (VTMS) voor het scheepsverkeer beogen de effectieve controle over de scheepvaartbewegingen mogelijk te maken door middel van camera's of radar. VTMS systemen volgen de schepen tijdens hun vaart in een bepaald gebied en dit op elk ogenblik. VTMS systemen worden vooral toegepast bij de toegangswegen tot een haven, in de havens zelf en in de binnenwateren om verkeerscongesties te vermijden. VTMS systemen worden gebruikt om het schip te begeleiden, zoals het geven van instructies over de te volgen koers, de snelheid, de andere verkeersgebruikers en het waarschuwen bij potentieel gevaarlijke situaties³⁸⁹¹. Terwijl het gebruik van camera's enkel

advies van het Comité ter bescherming van het mariene leefmilieu (MEPC) vereist is. Het MEPC zal dan het aspect milieubescherming onderzoeken, terwijl het NAV de navigatievoorwaarden van het voorstel zal onderzoeken. Beiden leggen hun aanbevelingen voor aan het Comité voor de mariene veiligheid (MSC). Het MSC zal op basis van het advies van de NAV en eventueel ook van het MEPC beslissen over de aanvaarding van het voorstel. Een door het MSC aangenomen voorstel moet dan door de Algemene Vergadering worden bevestigd, met uitsluiting van verkeersscheidingsstelsels die in laatste instantie worden aangenomen door het MSC zelf. Indien de Algemene Vergadering het door het MSC aanvaarde voorstel niet wil bevestigen, wordt het voorstel terug verwezen naar ofwel het MSC of het MEPC of beiden, die het voorstel terug in behandeling nemen (cf §§ 3.5.5 - 3.5.8., Resolutie A.720(17)).

³⁸⁹⁰ GOLD, E. en DOUGLAS, M.J., in *o.c.*, CLINGAN, T.A. (Ed.), 166 (1982); GOLD, E., *l.c.* 3-4 (1983); KEMP, J.F. en DE BIEVRE, A.F., A Regional Vessel Traffic Service for the North Sea, in *o.c.*, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T., 167 (1990); BOISSON, Ph., Le contrôle de la navigation maritime et les services de traffic maritime, 539 *DMF* 410-412 (1994).

³⁸⁹¹ Cf. GOLD, E. en JOHNSTON, D.M., in *o.c.*, CLINGAN, T.A. (Ed.), 170-171 (1982); GOLD, E., *l.c.* 8 (1983).

geschikt is in de havens (bv. Kanaal van Gent-Terneuzen en de haven van Gent) en zelfs niet bij mist, kennen de radar- en satelliet toepassingen veel minder beperkingen en kunnen ze vergeleken worden met de mogelijkheden die de luchtvaart kent om het luchtverkeer te leiden. Schepen voor de Belgische kust vanaf Oostende tot op de Westerschelde en de Schelde in het centrum van Antwerpen worden permanent gevolgd door de walradarketen Westerschelde³⁸⁹², waarbij België en Nederland nauw samenwerken op basis van een verdrag van 1978³⁸⁹³. In de Straat van Dover worden schepen door middel van radars gevolgd, waardoor het mogelijk is om overtredingen op Voorschrift 10 van COLREG 1972 vast te stellen³⁸⁹⁴. In 1994 blijken reeds meer dan 250 scheepsverkeersdiensten in gebruik te zijn³⁸⁹⁵, die wegens hun heteroog karakter grote verwarring stichten bij de kapiteins van schepen³⁸⁹⁶.

Gesofistikeerde VTS, die gebruik maken van radartoepassingen, laten toe om verdragsovertredingen en overtredingen op de nationale wetgeving van de kuststaat vast te stellen. Bij minder gesofistikeerde VTS kan een bijkomende controle worden uitgevoerd door kustwachtvaartuigen of vliegtuigen. Zo kan onder meer worden gecontroleerd of het schip de routeringsystemen naleeft³⁸⁹⁷. Het niet naleven door schepen van de door de Canadese VTS verplicht gestelde scheepsmeldingen kan aanleiding geven tot een boete voor het schip³⁸⁹⁸. VTS kan ook worden gebruikt door kuststaten, om aan hun verplichting om voldoende bekendheid te geven aan alle door hen bekende gevaren voor de navigatie in de territoriale zee te voldoen (artikel 15 VTZ; artikel 24 (2), Zeerechtverdrag). Zo zal een VTS het aangewezen middel zijn om schepen te waarschuwen voor het gevaar van pas gezonken vaartuigen of voor bepaalde activiteiten van tijdelijke aard (v.b. het leggen van kabels en pijpleidingen), waarbij de aanduiding op zeekaarten nog niet is gebeurd of wegens het tijdelijke karakter van de gevaren niet zal plaatsgrijpen.

³⁸⁹² De walradarketen Westerschelde bestaat uit 17 radarsensoren die een gebied bestrijken vanaf de zee (Oostende) tot in het centrum van Antwerpen over een lengte van 130 km. Op 5 verkeersknooppunten zijn er bemande centrales (Zeebrugge, Vlissingen, Terneuzen, Hansweert en Zandvliet) die ook de radarbeelden uit de niet bemande aangrenzende posten ontvangen. De post te Vlissingen heeft een overzicht over het gehele gebied. Voor het identificeren van schepen op zee zijn drie radiopeilers opgesteld langs de kust waardoor de positie van het schip wordt bepaald vanaf het ogenblik dat het schip zijn VHF radiozendinstallatie gebruikt.

³⁸⁹³ Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Nederland inzake het aanleggen van een walradarketen langs de Westerschelde en haar mondingen, Brussel, 29 november 1978, B.S., 16 december 1980 en 6 juni 1986, gewijzigd op 2 november 1985, B.S., 19 december 1985; zie voor Nederland en Duitsland: Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de gemeenschappelijke informatie en begeleiding van de scheepvaart in de Eemsmonding door middel van walradar en -hoogfrequent-radioinstallaties, Bonn, 9 december 1980, Trb 2 (1981).

³⁸⁹⁴ DESECK, P., o.c., 124.

³⁸⁹⁵ BOISSON, Ph., l.c. 408 (1994).

³⁸⁹⁶ ibid., 415 (1994).

³⁸⁹⁷ Zie voor de praktijk rond Shetland: SUTHERLAND, G., Management and Control of Shipping Around Shetland, 17 MP 373 (1993).

³⁸⁹⁸ Zie bij GOLD, E. en DOUGLAS, M.J., in o.c., CLINGAN, T.A. (Ed.), 173 (1982); GOLD, E., l.c. 11 (1983).

De IMO heeft door Resolutie A.578(14) van 20 november 1985 "Guidelines for Vessel Traffic Services", het instellen van uniforme scheepsverkeersdiensten willen bevorderen en uniformiseren³⁸⁹⁹. De Resolutie maakt geen onderscheid in VTRS en VTMS, maar heeft het over "Vessel Traffic Services" of VTS, onafgezien of het simpele of gesofistikeerde systemen zijn. VTS worden door de IMO omschreven als: *"any service implemented by a competent authority, designed to improve safety and efficiency of traffic and the protection of the environment. It may range from the provision of simple information messages to extensive management of traffic within a port or waterway"*³⁹⁰⁰. De rol van de IMO is luidens de Resolutie enerzijds adviserend, maar anderzijds toch richtinggevend voor kuststaten die VTS willen toepassen op zee. VTS zullen vooral worden gebruikt bij het naderen van havens, in de toegangskanalen en in gebieden met één of meer van de volgende karakteristieken: een hoge scheepsverkeersdichtheid, het vervoer van gevaarlijke en schadelijke ladingen, plaatsen waar de navigatie moeilijk is, smalle kanalen en milieugevoelige gebieden. Het gebruik van VTS kan ook bijdragen tot de bescherming van het mariene leefmilieu³⁹⁰¹. VTS kunnen betrekking hebben op navigatiehulp in bepaalde gebieden, de organisatie van scheepsbewegingen, het afhandelen van scheepsgegevens en kan worden gebruikt bij het optreden bij ongevallen en andere ondersteunende activiteiten³⁹⁰². Behoudens het verbeteren van de mariene veiligheid op zee in het algemeen door het verkeer te organiseren, kan de VTS autoriteit aan schepen verkeersadviezen of -instructies geven indien de bescherming van het leefmilieu dit noodzaakt³⁹⁰³. Een VTS autoriteit aan wal kan ook gegevens vragen aan het schip met betrekking tot de bemanning, de constructie en de uitrusting van het schip en indien relevant over de gevaarlijke en schadelijke lading aan boord. De gegevens kunnen worden geëvalueerd in het kader van de internationale, nationale en lokale verplichtingen en regelgeving, al naargelang het geval³⁹⁰⁴.

Door de IMO- Resolutie A.578(14) krijgt een VTS autoriteit geen nieuwe bevoegdheden, dan

³⁸⁹⁹ Tekst in NILOS, *International Organizations and the Law of the Sea. Documentary Yearbook*, Vol 2, 366 e.v. (1986).

³⁹⁰⁰ Hoofdstuk 1, par. 1, Resolutie A.578(14).

³⁹⁰¹ Cf. Preambule Resolutie A.578(14): *"Being informed that vessel traffic services have been provided in a number of areas and have made a valuable contribution to safety of navigation, improved efficiency of traffic flow and reduced risk of pollution"*.

³⁹⁰² Hoofdstuk 1, par. 1.1-1.2, Resolutie A.578(14).

³⁹⁰³ Dit is de *"traffic organization service"*, die de scheepsbewegingen kan plannen ter verbetering van het veilig verkeer en het voorkomen van gevaarlijke navigatiesituaties. De diensten kunnen omvatten: *"establishing and operating a system of traffic clearance and reports for specific movements and conditions, or establishing the order of movement; scheduling vessel movements through special areas such as those in which on-way traffic is established; establishing routes to be followed and speed limits to be observed; designating a place to anchor; organizing vessel movements by means of advice or instructions, such as requiring a vessel to remain in or proceed to a safe position or other appropriate measure, whenever the safety of life or protection of the environment or of property warrants it"* (Hoofdstuk 1, 4.6, Resolutie A.578(14)).

³⁹⁰⁴ Hoofdstuk 1, par. 4.2 en 4.3, Resolutie A.578(14).

deze bevoegdheden waarover ze volgens het internationaal recht reeds kan beschikken³⁹⁰⁵. De Preambule bij de Resolutie vat deze bevoegdheden grosso modo samen: "1. ... *The Guidelines do not address liability or responsibility - which should be considered by the authority establishing a VTS - nor do they create new rights to enact legislation which impose requirements on shipping.* 2. *VTS authorities are urged to ensure that vessel traffic services within territorial seas are operated in accordance with national law and do not prejudice the right of innocent passage through such waters and to ensure that vessels outside territorial seas are able to use, on a voluntary basis, the service provided*". De navigatie- en manoeuvreerbeslissingen blijven in ieder geval in laatste instantie bij de kapitein³⁹⁰⁶, die voor het schip verantwoordelijk blijft. In Noord-West Europa zijn er meer dan 60 VTS stelsel in werking die overwegend worden beheerd door havenautoriteiten, waarvan sommige operationeel zijn tot voorbij de territoriale zee (v.b. het VTS systeem van de haven van Rotterdam tot in het Eurokanaal, 50 zeemijl uit de kust)³⁹⁰⁷.

De VTS Resolutie van de IMO is enerzijds slechts een aanbeveling voor de kuststaten en anderzijds ondergeschikt aan het geldende internationaal recht. De Resolutie vat het probleem in een zin samen: in de territoriale zee mag het VTS systeem de onschuldige doorvaart in de territoriale zee niet hinderen en buiten de territoriale zee moeten VTS verplichtingen voor het schip slechts vrijwillig worden nageleefd. Reeds op 24 maart 1978, bijna onmiddellijk na de stranding van de Amoco Cadiz voor de Franse kust, vaardigde de Franse overheid wetgeving uit waarbij kapiteins van olietankschepen bij het binnen varen van de Franse territoriale zee worden verplicht hun positie, de route en snelheid van het schip en de aard van de lading te melden³⁹⁰⁸. Begin 1979 wordt deze meldingsplicht uitgebreid naar andere tankschepen met gevaarlijke lading in bulk aan boord (A en B stoffen uit Bijlage II, MARPOL 73/78, LNG, ...) en wordt het niet-melden door de Franse wet strafbaar gesteld³⁹⁰⁹. Frankrijk beoogde de verplichte melding van bepaalde categorieën van schepen vooraleer gebruik te maken van het verkeersscheidingsstelsel in de Straat van Dover. In 1979 werd voor grote tankers het invaren in het verkeersscheidingsstelsel Ushant tot 33 zeemijl uit de Franse kust opgeschoven, waardoor de inshore traffic zone werd verruimd. Binnen de inshore traffic zone kan verkeer

³⁹⁰⁵ Cf. PLANT, G., *International Legal Aspects of Vessel Traffic Services*, 14 *M.P.* 71-81 (1990).

³⁹⁰⁶ Hoofdstuk 1, par. 3.3.2. en par. 2.1.5: "... *Neither the sailing plan nor requested or instructed changes to the sailing plan can supersede the decisions of the master concerning the actual navigation and manoeuvring of the vessel, if such decisions are required according to the judgement by the ordinary practice of seamen or by the special circumstances of the case*" en "*Care should be taken that VTS operations do not encroach upon the masters responsibility for the safe navigation of his vessel, or disturb the traditional relationship between master and pilot*"; zie over de verantwoordelijkheid van de VTS exploitant: BOISSON, Ph., *Le contrôle de la navigation maritime et les services de trafic maritime*, 540 *DMF* 483-493 (1994).

³⁹⁰⁷ KEMP, J.F. en DE BIEVRE, A.F., in *o.c.*, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), 167 (1990).

³⁹⁰⁸ Décret n° 78-421 du 24 mars 1978 relatif à la lutte contre la pollution marine accidentelle, *JO* 26 mars 1978, 1338.

³⁹⁰⁹ Loi n° 79-1 du 2 janvier 1979 relative à certaines infractions en matière de circulation maritime et complétant la loi du 17 décembre 1956 portant Code disciplinaire et Pénal de la Marine Marchande, *JO* 3 janvier 1979, 3; cf. BECET, J.-M. en LE MORVAN, D., *Le droit du littoral et de la mer côtière*, Paris, Economica, 1991, 188-189; FRANCKX, E., *Le* 260-261 (1995).

worden verboden of onderworpen aan de Franse regelgeving³⁹¹⁰. Andere kuststaten beperkten zich tot het geven van voor het schip vrijblijvende instructies. Nog andere kuststaten sluiten een overeenkomst met de scheepvaartindustrie waarbij de VTS verplichtingen worden ingelast in de commerciële vervoerscontracten³⁹¹¹. De Nederlandse Scheepvaartverkeerswet van 1988 laat de bevoegde minister toe om met het oog op de ordening van het scheepvaartverkeer in de volle zee voor de Nederlandse kust, scheepvaartverkeersregels op te stellen voor zover ze de uitvoering zijn van internationale verdragen of besluiten van internationale organisaties. De overtredingen daarop door vreemde schepen kunnen worden bestraft met een hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete³⁹¹². De Scheepverkeerswet biedt voor Nederland een wettelijke basis, waardoor de bevoegde Nederlandse minister in de toekomst internationaal bindende regelingen kan treffen voor de ordening van het scheepvaartverkeer in de volle zee van de Noordzee, zoals VTS maatregelen. Uit de wet blijkt dat hier uitsluitend de tenuitvoerlegging van de internationale verdragen en o.m. de IMO- besluiten worden bedoeld³⁹¹³. Meer en meer kuststaten stellen scheepsverkeersdiensten (VTS) met meldingen door het schip verplicht of in het vooruitzicht voor bepaalde schepen met gevaarlijke lading³⁹¹⁴. Ook de tegengestelde verklaringen naar aanleiding van de ondertekening van het Verdrag van Bazel (1989) omtrent het recht van kuststaten om schepen met gevaarlijke afvallading aan een meldingsverplichting te onderwerpen alvorens de territoriale zee door te varen in transit, versterkte de noodzaak om meer duidelijkheid te scheppen omtrent de mogelijkheden en beperkingen van meldingsverplichtingen voor schepen in het internationaal recht.

11.3.1. Verplichte scheepsmeldingssystemen

Richtlijn 79/116/EEG waarin de minimumvoorwaarden werden vastgelegd waaraan bepaalde tankschepen moesten voldoen bij het binnenkomen of verlaten van de havens in de Gemeenschap, is vanaf 13 september 1995 vervangen door Richtlijn 93/75/EEG van 13 september

³⁹¹⁰ Cf. PLANT, G., *l.c.* 138-139, 142-142 (1985).

³⁹¹¹ In dit geval zijn de VTS instructies voor het schip verplicht, voor zover de schepen de VTS vrijwillig hebben aanvaard in het vervoerscontract. Dergelijke overeenkomsten kunnen worden toegepast bij welbepaalde regelmatige trafieken, zoals bijvoorbeeld de olietransporten van offshore eilanden naar een aantal welbepaalde vaste plaatsen op het land. De Raad van de Shetlandeilanden heeft met de vertegenwoordigers van de olie-industrie een overeenkomst bereikt, waarbij de commerciële vervoerscontracten voor schepen die olielading vervoeren vanaf de haventerminal van Sullom Voe op de Shetlands, voorzien in clausules waarbij schepen die olielading ophalen in Sullom Voe zich moeten voegen naar de VTS procedures van de Raad van de Shetlandeilanden: zie HALL, M.R., *Problems of Pollution and Litter in the Seas Around the Scottish Isles: the Shetland Perspective*, 17 *M.P.* 420-421 (1993); SUTHERLAND, G., *l.c.* 372-373 (1993).

³⁹¹² Cf. artt. 21 en 30 (7), Scheepvaartverkeerswet van 7 juli 1988, *Stb.* 352.

³⁹¹³ Artikel 21 (1), Scheepsverkeerswet: "*Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ter uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties welke betrekking hebben op de ordening van het scheepvaartverkeer in scheepvaartroutes in volle zee voor de Nederlandse kust, voor zover de verdragen of besluiten het Koninkrijk binden, regels worden gesteld*".

³⁹¹⁴ Zie daaromtrent een Canadese wet uit 1987 bij: FRANCKX, E., *l.c.*, 264 (1995); zie ook de Spaanse wetgeving uit 1988 waardoor tankschepen en gasschepen worden verplicht in de Straat van Gibraltar te melden aan een verkeersscheepdienst, terwijl andere schepen worden verplicht te melden bij het binnenkomen van het gebied: zie bij PLANT, G., *l.c.*, 75 (1990); FRANCKX, E., *l.c.*, 264 (1995).

1993. In tegenstelling tot de Franse wetgeving laten voornoemde richtlijnen de transit-doorvaart van de schepen onverlet en vallen terug op het recht van havenstaten om de toegang tot de havens aan voorwaarden te koppelen³⁹¹⁵. Nochtans maakte Richtlijn 93/75/EEG oorspronkelijk deel uit van een voorstel tot één richtlijn voor het instellen van een EUROREP zone (European Reporting System) voor schepen in doorvaart in en buiten de territoriale zeeën van de kuststaten van de Europese Gemeenschap³⁹¹⁶. Er waren echter juridische bezwaren om aan vreemde schepen in laterale doorvaart of in internationale zeestraten meldingsverplichtingen op te leggen³⁹¹⁷, zonder dat de verplichting de tenuitvoerlegging is van een universeel aanvaarde verdragsverplichting. In tussentijd was het de bedoeling van de Commissie om de richtlijn reeds verplicht toe te passen op schepen onder de vlag van een lidstaat van de Gemeenschap en voor schepen in doorvaart op een vrijwillige basis. Deze benadering is tijdelijk verworpen wegens meningsverschillen over de afbakening van de EUROREP zones. De communautaire wateren worden ingedeeld in toezichtzones of subzones vergelijkbaar met de zonering onder de akkoorden van Bonn. De buitenlijn van de Communautaire EUROREP zone in het voorstel strekte zich uit tot 200 zeemijl vanaf de basislijn en is te vergelijken met de zeewaartse grens van de exclusieve economische zone of de reeds bestaande 200 zeemijl communautaire visserijzone. Binnen deze zone worden sub-zones ingesteld waarvan de coördinaten in het voorstel van richtlijn werden vastgelegd. Schepen met gevaarlijke lading die de EUROREP zone binnenvaren, zouden een meldingsplicht hebben aan een algemeen meldingssysteem en een aanmelding bij eventuele bestaande scheepsverkeersstelsels ("Vessel Traffic Systems" of VTS). De richtlijn viseerde schepen van meer dan 300 BRT die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren. Het voorstel van richtlijn drong eveneens aan op een SOLAS- verdragsamendement, dat de internationale rechtsbasis moest bieden waarop de richtlijn zou zijn gebaseerd³⁹¹⁸.

Reeds in 1990 nam Frankrijk binnen de IMO het initiatief om meldingsverplichtingen een verdragsrechtelijke basis te geven. Wegens de diverse standpunten van de IMO- leden en de uiteenlopende interpretaties over het geldend recht, werd de zaak van het ene comité naar het

³⁹¹⁵ Dit recht putten staten volgens de V.S. uit artikel 211(3), Zeerechtverdrag: § 128, LEG 67/9 (13 October) "Report of the Legal Committee on the Work of its Sixty-Seventh Session", in NILOS, International Organizations and the Law of the Sea. Documentary Yearbook, Vol. 8, 652 (1992).

³⁹¹⁶ De Europese Unie heeft daartoe een ontwerp van richtlijn voorbereid (EUROREP Richtlijn) met het doel de maritime toezichtzone vast te leggen waarin ook vreemde schepen met gevaarlijke goederen aan boord in transit een meldingsplicht hebben naar de kuststaten toe: COM(93) 647 def. van 17 december 1993 "Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de instelling van een Europees meldingssysteem voor schepen in de maritieme zones van de Lid-Staten van de Gemeenschap, Pb.C. 22/7 van 26 januari 1994.

³⁹¹⁷ In de preambule van het voorstel tot richtlijn verwijst de Commissie naar de noodzaak voor de kuststaten om vroegtijdig de identiteit, de positie en de lading van schepen met gevaarlijke goederen te kennen om effectief preventief te kunnen optreden. De Commissie roept ter verantwoording van het initiatief het beginsel van het preventief handelen en het subsidiariteitsbeginsel in. Het voorstel van EUROREP-richtlijn beoogt een verplichte melding van schepen in "doorvaart" door de wateren van de lidstaten. Deze doorvaart omhelst zowel de laterale doorvaart door de territoriale zee van de kuststaten, de doortocht in de Straat van Dover/Straat van Gibraltar en de vaart voorbij de territoriale zee in welomschreven zones onder de specifieke toezichtcontrole van kuststaten.

³⁹¹⁸ Cf. artikelen 5(3) en 6(2) voorstel van richtlijn; Het voorstel liep toen immers vooruit op een nog van kracht te worden verdragsamendement, een techniek die ongebruikelijk is in het internationaal recht.

andere doorgeschoven³⁹¹⁹. In het juridisch Comité waren de meeste delegaties van mening dat: 1. de aan een VTS te verstrekken informatie enkel kan betrekking hebben op de identiteit van het schip en zijn positie en niet op de lading en de volgende aanloophaven; 2. geen oorlogsschepen of staatsschepen met immuniteit kunnen worden onderworpen aan een informatieverplichting; 3. meldingsverplichtingen de onschuldige doorvaart niet mogen belemmeren. Omtrent de noodzaak en de rechtsbasis in het Zeerechtverdrag voor een amendement op SOLAS waren de meningen sterk verdeeld (zo werden art. 211 (5) en 211 (6), Zeerechtverdrag ingeroepen, terwijl anderen van mening waren dat in het Zeerechtverdrag geen juridische basis lag voor het instellen van verplichte VTS)³⁹²⁰. Maar zowel de initiatieven van de Europese Commissie met het voorstel van EUROREP richtlijn, als een aantal incidenten³⁹²¹ en ongevallen op zee³⁹²² zorgden binnen de IMO voor een evoluerende consensus rond het verplicht maken van scheepsmeldingssystemen. In de Mededeling van de Commissie over het Gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee, wordt de IMO opgeroepen de meldingsplicht aan de kuststaat in het vooruitzicht te stellen voor schepen in transit in de exclusieve economische zone van de kuststaten en in internationale zeestraten³⁹²³. In de praktijk werd de meldingsverplichting aan het Franse VTS meldingssysteem door slecht 50% van de meldingsplichtige schepen opgevolgd. Een aantal ongevallen konden worden vermeden indien die schepen wel radiocontact met de kust hadden tot stand gebracht. De grote meerderheid van die schepen bevinden zich in een laterale doorvaart in de Franse territoriale zee en vallen verderop onder het doortochtregime in de Straat van Dover. Aangezien de meldingsplicht van het schip in beide gevallen juridisch onduidelijk is, heeft Frankrijk een amendement op het SOLAS-Verdrag voorgesteld met het doel die meldingen een verplichte verdragsrechtelijke basis te bieden³⁹²⁴. In tussentijd deden de kapiteins van schepen bijzondere

³⁹¹⁹ Zie bij FRANCKX, E., *loc. cit.* 267-272 (1995).

³⁹²⁰ §§ 128-13, LEG 67/9 (13 October 1992) in NILOS, *International Organizations and the Law of the Sea, Documentary Yearbook*, Vol. 8, 652-653 (1992).

³⁹²¹ Het containerschip de Sherbo verloor voor de Franse kust in de Atlantische Oceaan einde 1993 een aantal containers met o.m. kleine zakjes pesticiden, die later ook werden teruggevonden op de Nederlandse kust.

³⁹²² Waaronder de stranding van de Braer op de kusten van de Shetlandeilanden begin 1993. In navolging op het ongeval met de Braer kwam ook de Donaldson onderzoekscommissie medio 1994 met een aantal aanbevelingen over scheepsrouteringen en scheepsmeldingssystemen. Over scheepsroutering beveelde het Donaldson de Britse regering aan: "*if it is found that Masters are not accepting IMO endorsed advice: (i) ask IMO to consider the reasons; and (ii) press IMO to speed up and resolve its consideration of ways in which existing voluntary measures can be made mandatory on all vessels*" (Recommendation 55 (c)). Verplicht te volgen scheepsrouteringen worden door de onderzoekscommissie aanzien als een middel om "Marine Environmental High Risks Areas (MEHRAs) te beschermen tegen verontreiniging (Recommendation 59), terwijl het bestraffen van overtredingen vooral wordt gezien als een taak van de havenstaten (Recommendation 60). Ten aanzien van verplichte scheepsmeldingen wordt een melding voor alle schepen verworpen maar wordt het gebruik van transponders sterk aanbevolen. Een verplichte melding wordt voorgesteld in bepaalde gebieden (druk bevaren of milieugevoelige gebieden) ten aanzien van schepen met gevaarlijke lading aan boord. Het afdwingen van de meldingsverplichting is een taak voor de havenstaatcontroles of VTS (Recommendation 70).

³⁹²³ De IMO wordt opgeroepen "*to agree on the adoption, possibly by amending the SOLAS Convention, of a clear provision, establishing beyond doubt the right of coastal States to apply mandatory reporting obligations to ships in transit in the exclusive economic zones and in straits used for international passage*": COM(93)66 final, 49, par. 79.

inspanningen om de niet-verplichte routeringsmaatregelen en meldingen in Groot-Brittannië na te leven en zodoende duidelijk te maken hoe goed niet-verplichte meldingen wel worden nageleefd³⁹²⁵.

Op 23 mei 1994 werd tenslotte het SOLAS-Verdrag geamendeerd door het invoegen van een nieuw Voorschrift 8-1 in Hoofdstuk V, van kracht sedert 1 januari 1996 en waarna kuststaten scheepsmeldingssystemen ("Ship reporting systems") kunnen instellen die in beginsel niet beperkt zijn tot hun territoriale zee³⁹²⁶. Op 6 december 1994 nam het MSC de richtlijnen en criteria aan voor de scheepsmeldingssystemen waarnaar Voorschrift 8-1 verwijst³⁹²⁷.

Luidens Hoofdstuk V/8-1 SOLAS, dragen scheepsmeldingssystemen bij tot de veiligheid van mensenlevens op zee, de veiligheid en navigatie-efficiëntie en de bescherming van het mariene milieu. FRANCKX merkt op dat in tegenstelling tot de ontwerp tekst, de huidige tekst van het amendement twijfels doet rijzen of scheepsmeldingssystemen wel louter en alleen ter bescherming van het mariene milieu kunnen worden ingesteld³⁹²⁸. Wij menen te mogen stellen dat scheepsmeldingssystemen louter en alleen uit milieubeschermingsmaatregelen niet door het amendement worden geïmplementeerd, hetgeen niet verwonderlijk is aangezien het amendement werd voorbereid binnen het MSC en het subcomité Navigation (NAV), terwijl het MEPC buiten beschouwing werd gelaten. Niettemin kan niet worden ontkend dat milieubeschermingsmaatregelen dikwijls sterk verbonden zijn aan veiligheidsmaatregelen. Het nieuwe Voorschrift 8-1 in Hoofdstuk V van het SOLAS-Verdrag biedt nu een universele verdragsbasis voor het instellen en gebruiken van scheepsmeldingssystemen ("ship reporting systems"), maar is ook de reflectie van een compromis tussen maritieme staten en kuststaten. Hoofdstuk V/8-1, SOLAS-Verdrag heeft duidelijk niet de bedoeling in een afwijking te voorzien op de beginselen van het Zeerechtverdrag³⁹²⁹: "*All adopted ship reporting systems and actions taken*

³⁹²⁴ LEG 67/WP.1 (28 September 1992). Any other Business. (b) Legal Issues Regarding Mandatory Ship Reporting Systems and Vessel Traffic Services (VTS). Note submitted by France. Het Franse voorstel beoogde het schip te verplichten zich binnen een VTS te identificeren en de positie bekend te maken, zonder gegevens op te vragen naar de lading van het schip en de bestemming; zie ook § 125, LEG 67/9 (13 October 1992).

³⁹²⁵ Aangezien er nog geen verdragsrechtelijke basis was voor verplichte scheepsmeldingen door bepaalde categorieën van schepen bleven de meldingen bij bepaalde locaties rond de Britse kust nog aanbevelingen: zie punt 3.2. Resolutie A.768(18) van 4 november 1993 "Ships' Routing". Uit Brits onderzoek van de MAREP rapporten (Marine Reporting) bleek dat slecht 1 % van de schepen geen gevolg gaven aan de relevante aanbevolen routeringsmaatregelen van de IMO rond de Britse kust: Safer Ships, Cleaner Seas. Government Response to the Report of Lord Donaldson's Inquiry into the Prevention on Pollution from Merchant Shipping, February 1955, 43 (Cm 2766).

³⁹²⁶ Tekst in Ratification of Maritime Conventions, II.3.22, II.3-78/6/173.

³⁹²⁷ MSC. 43(64) (6 December 1994) "Guidelines and Criteria for Ship Reporting Systems".

³⁹²⁸ FRANCKX, E., loc. 271 en voetnoot 132 (1995), die opmerkt dat het woordje "of" uit het voorstel is weggefallen.

³⁹²⁹ Cf. ook LEG 68/5 van 19 februari 1993 "Legal Issues Regarding Mandatory Ship Reporting Systems and Vessel Traffic Services (VTS). Report by the Chairman of the Informal Working Group": "3. Provisions developed for mandatory reporting to VTS should not conflict with UNCLOS and should be neutral in their effect on UNCLOS and its interpretations": in NILOS, International Organizations and the Law of the Sea. Documentary

to enforce compliance with those systems shall be consistent with international law, including the relevant provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea" (V/8-1 (i)) en "Nothing in this regulation or in its associated guidelines and criteria shall prejudice the rights and duties of Governments under international law or the legal regime of international straits" (V/8-1 (j)). In alle gevallen laat het scheepsmeldingssysteem de rechten en plichten van regeringen onder het internationaal recht en het regime van de internationale zeestraten onverlet. Staatsschepen in niet-commerciële vaart en oorlogsschepen zijn vrijgesteld van de verplichte meldingen onder een meldingsstelsel, hoewel ze toch worden aangemoedigd om aan de meldingen te voldoen (V/8-1 (c)). Aan schepen mogen geen kosten worden aangerekend voor de deelname aan het meldingssysteem (V/8-1 (k)). Het amendement heeft tot doel de IMO zoveel als mogelijk een controle te verlenen op de door de kuststaten ingestelde en in ieder geval nog in te stellen scheepsmeldingssystemen ("proposals"). In ruil zal de IMO instaan voor de verificatie en verspreiding van de goedgekeurde voorstellen (V/8-1 (b))³⁹³⁰, terwijl de informatie over het efficiënt en effectief gebruik van het systeem door de betrokken regeringen moet worden afgekondigd (V/8-1 (g)). Voor bestaande scheepsmeldingssystemen is een uitzondering voorzien op de aanvaarding ervan door de IMO, hoewel ze voor erkenning ("recognition") aan de IMO kunnen worden voorgelegd (V/8-1 (e))³⁹³¹. In gebieden waar twee of meer regeringen een gemeenschappelijk belang hebben (bv. zeestraatstaten) moeten de voorstellen worden gecoördineerd op basis van een onderlinge overeenkomst tussen deze regeringen. In ieder geval moet het voorstel voor aanvaarding aan de IMO worden voorgelegd (V/8-1 (f))³⁹³². In ruil voor het laten aanvaarden van hun meldingssysteem door de IMO, krijgen de kuststaten in ieder geval geen nieuwe bevoegdheden. Een door de IMO aanvaard meldingssysteem, geïmplementeerd volgens de IMO-richtlijnen en criteria zal door schepen worden gebruikt ("shall be used"), hetzij door alle schepen, of zekere categorieën van schepen of schepen met een bepaalde lading (V/8-1 (a)). De kapitein zal de eisen van een door de IMO aanvaard scheepsmeldingssysteem naleven ("shall comply") en de meldingsautoriteit alle informatie verstrekken die door het meldingssysteem kunnen worden gevraagd (V/8-1 (h)). Ieder aanvaard scheepsmeldingssysteem "shall have the capability of interaction and the ability to assist ships with information when necessary" (V/8-1 (g)). Deze laatste uitdrukking

Yearbook, Vol. 9, 806 (1993).

³⁹³⁰ Hoofdstuk V/8-1 (b): "The Organization is recognized as the only international body for developing guidelines, criteria and regulations on an international level for ship reporting systems. Contracting Governments shall refer proposals for the adoption of ship reporting systems to the Organization. The Organization will collate and disseminate to Contracting Governments alle relevant information with regard to the adopted ship reporting systems" (eigen onderstreping).

³⁹³¹ Hoofdstuk V/8-1 (e): "Ship reporting systems not submitted to the Organization for adoption do not necessarily need to comply with this regulation. However, Governments implementing such systems are encouraged to follow, wherever possible, the guidelines and criteria developed by the Organization. Contracting Governments may submit such systems to the Organization for recognition".

³⁹³² Hoofdstuk V/8-1 (f): "Where two or more Governments have a common interest in a particular area, they should formulate proposals for a co-ordinated ship reporting system on the basis of agreement between them. Before proceeding with a proposal for adoption of a ship reporting system, the Organization shall disseminate details of the proposal to those Governments which have a common interest in the area covered by the proposed system. Where a co-ordinated ship reporting system is adopted and established, it shall have uniform procedures and operations".

betekent dat meldingssystemen aan schepen desgevallend informatie (richtlijnen) kunnen verstrekken, maar dat uiteindelijk de kapitein van het schip het laatste woord heeft. Door het nieuwe Voorschrift 8-1, Hoofdstuk V, SOLAS krijgen de door de IMO goedgekeurde meldingssystemen een **verplichtend** en bijgevolg een **afdwingbaar** karakter.

Een door de IMO goedgekeurd meldingssysteem van een kuststaat moet in beginsel een garantie bieden voor de vlaggenstaten, zodat kuststaten via het meldingssysteem geen excessieve gegevens over bv. de lading van het schip kunnen opvragen. Een door de IMO goedgekeurd meldingssysteem biedt voor de kuststaat de garantie dat het meldingssysteem door de vlaggenstaten niet kan worden gecontesteerd en de kuststaat aan het schip, zelfs buiten de territoriale zee van de kuststaat, gegevens kan opvragen in het kader van een verkeersmeldingssysteem. Hoofdstuk V/8-1, SOLAS biedt aan de kuststaat geen nieuwe afdwingingsmodaliteiten bij de niet-naleving van de meldingsverplichting. Het niet-melden door de kapitein kan door havenstaten en/of vlaggenstaten worden afgedwongen door boetes of administratieve sancties. Bij schepen in transitvaart zal de verplichte melding telkens moeten worden afgewogen aan de algemene beginselen uit het Zeerechtverdrag en de rechten van het schip in de diverse mariene zones. Inzage over de te vervoeren lading (los van de vraag of er gevaarlijke lading aan boord is), wat nochtans essentieel is voor de kuststaat om het potentieel verontreinigingsrisico te kunnen inschatten, ligt zeer gevoelig³⁹³³. Een eerste belangrijke test voor de reikwijdte van het verplichtend karakter van een meldingssysteem komt reeds tot uiting door de nieuwe Turkse verkeersreglementen (1994) voor de Turkse zeestraten en de zee van Marmara³⁹³⁴. De Turkse verkeersregelen zijn wel niet het gevolg van Hoofdstuk V/8-1, SOLAS, dat nog niet van kracht was, maar lopen de meldingsverplichting uit het Verdrag wel vooruit. De Turkse zeestraten vallen onder het uitzonderingsartikel 35 (c), Zeerechtverdrag, m.n. straten waarin de doorvaart geheel of gedeeltelijk wordt geregeld door reeds lang van kracht zijnde verdragen die specifiek op deze zeestraten betrekking hebben. In het geval van de Turkse zeestraten is het Verdrag van Montreux van 1936 van toepassing waarin het beginsel van de vrije vaart primeert³⁹³⁵. De nieuwe Turkse reglementen voorzien dat schepen van meer dan 500 BT met gevaarlijke lading, aan de Turkse administratie een reisplan I moet overmaken, 24 uur vooraleer de toegang van de Straat van Istanbul en de Straat van Canakkale wordt bereikt. Dit reisplan omvat o.m. gegevens over de lading, de havens van vertrek en bestemming en een open clause over "andere informatie" (art. 7)³⁹³⁶. Schepen van 150 meter lengte en meer moeten alvorens de doorvaart in straat en zee van

³⁹³³ Dit kwam ook tot uiting in het rapport van de werkgroep die de verplichte scheepsmeldingssystemen en VTS juridisch onderzocht: cf. LEG 68/5 (19 February 1993) "20. *The informal Working Group did not agree on whether the provision of information on cargo could be justified. ... 21. Nor did the informal Working Group agree that information on the vessel's destination was justified. ...*".

³⁹³⁴ Maritime Traffic Regulations for the Turkish Straits and the Marmara Region, in 10 *IJMCL* 570 (1995).

³⁹³⁵ PLANT, G., *loc. cit.* 15-16 (1996).

³⁹³⁶ "Article 7: *Masters, Owners, or Agents of the vessels carrying dangerous cargo and which are 500 gross tons and more, 24 hours before entering the entrance of the Strait of Istanbul and the Strait of Canakkale, shall give Sailing Plan I (SP I) as determined by the Administration: - name of the vessel - flag of the vessel - call sign - tonnage - port of departure - port of arrival - cargo - whether a pilot is requested - deficiencies of the vessel which affect navigation adversely - other information. Vessels carrying dangerous cargo and those 500 gross ton and greater which depart from ports in the Marmara region shall give Sailing Plan I 6 hours before departure*".

Marmara aan te vangen, aan de Turkse administratie informatie verstrekken over het schip en de lading. Deze informatie zal door de Turkse administratie worden afgewogen aan de hand van de parameters morfologie en fysische structuur van de respectievelijke zeestraat, de dimensie van het schip en de manoeuvreerbaarheid, de veiligheid voor het leven, de eigendommen en het leefmilieu, en de maritieme verkeerscondities. Het schip zal op de hoogte worden gehouden over de beoordeling (art. 29). Schepen met nucleair, gevaarlijk of schadelijk afval aan boord moeten zelfs de toestemming krijgen om door de Straten van Marmara te kunnen varen (art. 30)³⁹³⁷. De rechtsgeldigheid van deze reglementen worden betwist door de belangrijkste zeestraatgebruikers Rusland, Oekraïne, Bulgarije en Roemenië, maar ook bij de belangrijkste vlaggenstaten uit de regio, m.n. Griekenland en Cyprus³⁹³⁸. Rusland wijst in herhaalde protesten op een vermeende schending van het internationaal recht inzake de doortocht in internationale zeestraten, meer bepaald tegen de vrijheid van scheepvaart opgenomen in het Verdrag van Montreux van 1936 en het doorvaartrecht uit het Zeerechtverdrag (art. 44 verbiedt de doorvaart in een zeestraat op te schorten en luidens art. 42 (2) mogen wetten en voorschriften van een zeestraatstaat niet het praktische effect hebben de doorvaart te ontzeggen, te belemmeren of er afbreuk aan te doen). In het protest van 10 februari 1995 benadrukt Rusland o.m.: *"9. Article 7 of the Regulations has envisaged provision of information in written form on the name of the ship, flag, tonnage, ports of departure and destination, cargoes, etc. 24 hours before entering the Straits. In this case it is important to note that this provision of the Turkish Regulations is of a mandatory nature, while in the IMO Rules and Recommendations ships are advised to give prior information on the size of the ship ... and whether carrying any hazardous and noxious cargo ... 10. In addition ... the Regulations require a considerable number of other ship's reports ... At the same time the new regulation V/8-1 - Ship Reporting Systems of the 1974 SOLAS Convention adopted by resolution MSC.31(63) declares that nothing in that regulation or its associated guidelines and criteria shall prejudice the rights and duties of Governments under international law or the legal regime of straits. ... 12. According to article 29 an authorization procedure for the passage, in essence, has been established with regard to the so-called "large" (150 metres or more in length) ships for which the possibility to pass through the Straits has been made conditional upon the provision of information on the ship and her cargo at the planning stage of the passage and on receiving and Administration's decision which, evidently, may be a negative one"*³⁹³⁹. Verassend is wel het zeer gematigde en afwachtende standpunt van de

³⁹³⁷ Tekst: 10 IJMCL 573, 577-578 (1995).

³⁹³⁸ Cf. MSC 65/25 (30 May 1995) "Report of the Maritime Safety Committee on its sixty-fifth Session", §§ 19.5-19.17; cf. de afzonderlijke verklaringen in MSC 65/25/Add.2 (7 June 1995), Annex 34 (Statement Russian Federation), Annex 35 (Statement of Greece), Annex 36 (Statement of Cyprus), Annex 37 (Statement of Bulgaria), Annex 39 (Statement of Romania); zie voor vroegere commentaren van de betrokken landen: PLANT, G., l.c., 19-27 (1995).

³⁹³⁹ Russisch protest in de verklaring van 10 februari 1995: MSC 65/19/2 "Non-conformity of the Turkish Regulations for Traffic Order in the Area of Straits and the Sea of Marmara to the Rules and Recommendations adopted by the Maritime Safety Committee. Submitted by the Russian Federation", §§ 9, 10 en 12; Hoewel Turkije op 29 november 1994 instructies heeft uitgevaardigd waarin moet tot uiting komen dat uitvoering zal worden gegeven en rekening worden gehouden met het beginsel van de vrije scheepvaart, kunnen deze instructies Rusland niet overtuigen: zie MSC 65/19/3 (10 February 1995) "Turkish instructions concerning the basis, principles, rules and modalities in implementing their rules for ships navigating in the Black Sea Straits and the Marmara Sea. Submitted by the Russian Federation".

Verenigde Staten. De problematiek van de vrije doorvaart in zeestraten behoort voor de Verenigde Staten traditioneel tot één van de gevoelige punten uit het Zeerechtverdrag³⁹⁴⁰. In een verklaring roepen de Verenigde Staten op een afwachtende houding aan te nemen, alvorens de Turkse wetgeving te beoordelen³⁹⁴¹. Momenteel is het niet duidelijk hoe deze kwestie verder zal evolueren. Het risico is groot dat het niet-melden bij een meldingsverplichting aanleiding geeft tot het ophouden van het schip of de meldingsplicht op termijn aanleiding geeft tot een toestemmingsplicht. Een meldingsplicht is voor maritieme staten aanvaardbaar gebleken. Een meldingsplicht gekoppeld aan de toestemming tot verder varen of een afdwinging op zee wordt niet geïmplementeerd door Hoofdstuk V/8-1, SOLAS, maar ondergeschikt gemaakt aan het vigerende internationaal recht en het Zeerechtverdrag (V/8-1 (i)(j)).

In juni 1995 legde Frankrijk het voorstel van scheepsmeldingssysteem in de regio van Ushant neer bij het sub-comité NAV³⁹⁴². Het voorstel is uitgewerkt volgens de "richtlijnen en criteria" van december 1994 en beoogt de goedkeuring van het MSC. Het voorstel heeft tot doel om aan alle schepen boven de 300 BRT die gebruik maken van het verkeersscheidingsstelsel "off Ushant" een **meldingsverplichting** ("a mandatory ship reporting system") op te leggen aan het VTS station Corsen/Ushant dat reeds sedert 1982 operationeel is. Tot nu hebben zich iets meer dan 50% van de schepen (uit de dagelijkse trafiek van 130 schepen) gemeld bij het VTS station, terwijl op jaarbasis zo'n 100 routeringsovertredingen worden begaan³⁹⁴³.

11.3.2. Verplichte scheepsverkeersdiensten (VTS)

In de interne wateren kan een kuststaat uit hoofde van zijn volle soevereiniteitsrecht door middel van VTS aan schepen voorwaarden opleggen waaraan de toegang tot de interne wateren en de havens is onderworpen, zoals de te nemen verkeersroute ter voorkoming van aanvaringen of ter bescherming van het mariene milieu en het verstrekken van inlichtingen alvorens de havens te kunnen binnenvaren³⁹⁴⁴.

Vreemde schepen die gebruik maken van het recht van onschuldige doorvaart moeten zich houden aan de wetten en voorschriften door de kuststaat uitgevaardigd en in het bijzonder aan de wetten en voorschriften die betrekking hebben op vervoer en scheepvaart. Deze wetten en

³⁹⁴⁰ Zie bv. het standpunt van de V.S. bij de interpretatie van het Verdrag van Bazel (1989); zie ook WEINSTEIN, E.B., *l.c.* 163, 166 (1994).

³⁹⁴¹ Cf. MSC 65/26 (30 May 1995) en verklaring in MSC 65/25/Add.2 (7 June 1995). Ongetwijfeld spelen geopolitieke en strategische factoren een belangrijke rol bij de afwachtende houding van de V.S. Turkije is lid van de NAVO, gelegen op een militair zeer strategische positie. Gezien de Turkse regelgeving ongetwijfeld bepalingen bevat die strijdig zijn met het doortochtbeginsel in internationale zeestraten (bv. artikel 30 waarbij schepen met gevaarlijke lading aan boord een toestemming moeten krijgen voor de doortocht) doet het vermoeden rijzen dat tussen Turkije en de V.S. voorafgaandelijk overleg is gepleegd over de nieuwe regelgeving en de V.S. waarschijnlijk geïnteresseerd is naar informatie over goederentrafieken van en naar Rusland.

³⁹⁴² NAV 41/5/4 (16 June 1995) "Vessel Traffic Services (VTS) and Ship Reporting. Ship Reporting System off Ushant. Note by France.

³⁹⁴³ NAV 41/5/4 (16 June 1995), Annex I (I).

³⁹⁴⁴ Cf. PLANT, G., *l.c.* 73 (1990).

voorschriften moeten wel in overeenstemming zijn met het Verdrag en andere regels van het internationale recht (art. 17, VTZ). Deze nalevingsverplichting wordt in het Zeerechtverdrag expliciet benadrukt met betrekking tot algemeen aanvaarde internationale voorschriften ter voorkoming van aanvaringen op zee (art. 21 (4), Zeerechtverdrag). Het recht om deze wetten af te kondigen, voor zover ze overeenstemmen met het internationaal recht, en te doen naleven impliceert uiteraard ook dat overtredingen op deze wetten kunnen worden bestraft. Diverse nationale wetten voorzien in straffen bij inbreuken op bv. aanvaringsregels door vreemde schepen in de territoriale zee en de eigen schepen ongeacht waar ze zich bevinden³⁹⁴⁵. Duitsland heeft daartoe de territoriale zee in de Duitse Bocht uitgebreid van 3 tot 16 zeemijl om unilateraal, zonder voorafgaand overleg met de IMO, de veiligheid van de grote tankers te verzekeren door middel van VTS en ter bescherming van het ecologische waardevolle Waddenzeegebied³⁹⁴⁶. Schepen moeten alvorens ze de zone binnenkomen de naam van het schip melden, de positie en de haven van bestemming. Op niet-melden staat een administratieve sanctie³⁹⁴⁷.

Scheepsverkeersdiensten kunnen meer zijn dan een verplicht scheepsmeldingsstelsel, in de zin van het uitwisselen van informatie. Steeds meer kuststaten maken scheepsverkeersdiensten verplicht voorbij de territoriale zee. Om deze ontwikkelingen onder internationale controle te brengen, stelde Nederland voor om het SOLAS- Verdrag te amenderen met een nieuw Voorschrift V/8-2 "Vessel Traffic Services"³⁹⁴⁸. In 1995 werd de procedure gestart voor de herziening van Resolutie A.578(14) over scheepsverkeersdiensten (VTS). Medio 1995 was nog niet duidelijk welke vorm deze herziening zou aannemen, met name een herziening van de richtlijnen door een nieuwe resolutie (Brits voorstel)³⁹⁴⁹ of een amendering van Hoofdstuk V/8 Solas door de toevoeging van een nieuw voorschrift V/8-2 (Nederlands voorstel)³⁹⁵⁰,

³⁹⁴⁵ Cf. De Belgische goedkeuringswet van de aanvaringsreglementen (COLREG 72) voorziet in gevangenisstraffen van acht dagen tot drie maanden en/of geldboetes van 26 frank tot 300 frank bij overtredingen op de COLREG-voorschriften: art. 3, Wet van 24 november 1975, B.S., 12 juni 1976; cf. sectie 2 en 5 (1), Britse Merchant Shipping (Distress Signals and Prevention of Collision) Regulations 1989, waarin bij overtredingen (o.m. in de verkeerde richting varen van een verkeerslaan) is voorzien in een gevangenisstraf of een geldboete van max. 50.000 £: cf. BATES, J.H. en BENSONS, C., o.c., 2.144, 2-31 (1993).

³⁹⁴⁶ Decree on the Extension of the Territorial Sea of the Federal Republic of Germany in the North Sea for Preventing Tanker Casualties in the German Bight, 12 november 1984, 7 LSB 9 (1986); cf. KEMP, J.F. en DE BIEVRE, A.F., in o.c., FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Ed.), 176 (1990); PLANT, G., l.c., 78-79 (1990); De uitbreiding tot 16 zeemijl die door de Verenigde Staten werd gecontesteerd, is in het geval van Duitsland gebaseerd op de mogelijkheid die kuststaten hebben om hun territoriale zee uit te breiden tot de reden die normaal worden gebruikt voor het laden, lossen en voor anker gaan van schepen en die geheel of gedeeltelijk buiten de territoriale zee zijn gelegen (artikel 9, VTZ; artikel 12, Zeerechtverdrag): cf. WOLFRUM, R., l.c., 250-251, 273 (1986); GUNDLING, L., l.c. 312-315 (1986).

³⁹⁴⁷ FRANCKX, E., l.c., 262 (1995).

³⁹⁴⁸ Cf. NAV41/5/51 (16 June 1995), "Vessel Traffic Services (VTS) and Ship Reporting. Review of Resolution A.578(14). Note by the Government of the Netherlands".

³⁹⁴⁹ Cf. Brits voorstel: NAV 41/5/3 (16 June 1995) "Vessel Traffic Services and Ship Reporting. Revision of Resolution A.578(14). Note by the Government of the United Kingdom".

³⁹⁵⁰ NAV 41/5/1 (16 June 1995) "Vessel Traffic Services (VTS) and Ship Reporting. Review of Resolution A.578(14). Note by the Government of the Netherlands".

aangevuld met de nieuwe VTS richtlijnen ter vervanging van Resolutie A. 578 (14). De correspondentiegroep ter herziening van Resolutie A.578(14) kon daarover tot geen vergelijk komen en maakte de opties over aan het NAV subcomité³⁹⁵¹. Los van de vorm hebben beide voorstellen tegengestelde bedoelingen. Het Britse voorstel benadrukt vooral het vrijblijvende karakter van VTS buiten de territoriale zee³⁹⁵², terwijl het Nederlandse voorstel VTS verplicht kan maken buiten de territoriale zee³⁹⁵³ en eventueel aan het schip kosten kan aanrekenen voor het gebruik van VTS in de territoriale zee³⁹⁵⁴. Het aanrekenen van kosten voor het gebruik van VTS op basis van het gebruiker betaalt beginsel, maakte reeds in februari 1993 deel uit van de beleidsstrategie van de Europese Commissie³⁹⁵⁵. Het Zeerechtverdrag laat het aanrekenen van kosten in de territoriale zee toe voor zover het "*ten behoeve van het schip verrichte diensten betreft*" (v.b. loodsdiensden) en op een niet-discriminatoire basis (art. 26 (2), Zeerechtverdrag). VTS kan worden aanzien als een dienst ten behoeve van het schip. In de exclusieve economische zone geldt de vrijheid van scheepvaart (art. 58, Zeerechtverdrag) en kunnen bijgevolg geen kosten worden verhaald op het schip voor het VTS gebruik.

11.3.3. Automatische scheepspositionering

Aangezien de kans bestaat dat een verplicht meldingssysteem wordt misbruikt en het in ieder geval aangewezen kan zijn om de positie van het schip op ieder ogenblik binnen een bepaald meldingsstelsel of zelfs gelijk waar op zee op te vragen, wordt binnen de IMO de mogelijkheid onderzocht om schepen uit te rusten met automatische positiebepaling en scheepsidentificatie door middel van transponders. Met de kapitein van het schip moet slechts radiocontact worden genomen in bepaalde situaties, zoals bv. bij een routeringsovertreding. Vooral de

³⁹⁵¹ Zie voorstel tot herziene richtlijn: NAV 41/5 (16 June 1995) "Vessel Traffic Services (VTS) and Ship Reporting. Review of Resolution A.578(14). Report Prepared by the Co-ordinator of the Correspondence Group (the Netherlands) on the Revision of the Guidelines for VTS". De werkgroep stelt voor om eerst de richtlijn goed te keuren en nadien een eventuele verplichting voor schepen buiten de territoriale zee te bekijken (cf. punt 7 van het verslag).

³⁹⁵² Cf. NAV 41/5/3, Annex, preambule voorstel van Resolutie: "*2. URGES Member Governments to ensure that vessel traffic services within their territorial sea are operated in accordance with national law and do not prejudice the right of innocent passage through such waters and to ensure that ships outside territorial seas are able to use, on a voluntary basis, the service provided*" (eigen onderstreping); zie ook in dezelfde zin punt 2 van de inleiding bij de VTS richtlijnen

³⁹⁵³ NAV 41/5/1, Annex 1 "SOLAS CHAPTER V. Provisional draft regulations on Vessel Traffic Services. Regulation V/[8-2]. Vessel Traffic Services": "(a) ... *Contracting Governments planning the implementation of a Vessel traffic Service of which participation by all ships, certain categories of ships or ships carrying certain cargoes is mandatory and the area covered by the service lies entirely or partly beyond the territorial sea of the coastal State or States, [should][shall] submit the service to the Organization for adoption. A Vessel Traffic Service, when adopted and implemented in accordance with the guidelines and criteria developed by the Organization pursuant to this regulation, shall be use by all ships, or certain categories of ships or ships carrying certain cargoes in accordance with the provisions of each service so adopted*" (eigen onderstreping).

³⁹⁵⁴ Het voorstel van Nederland leunt sterk aan bij de tekst van Hoofdstuk V/8-1, SOLAS, hoewel punt (k) is weggelaten. Hoofdstuk V/8-1 "(k) *The participation of ships in accordance with the provisions of adopted ship reporting systems shall be free of charge to the ships concerned*".

³⁹⁵⁵ COM(93)66 final, 24 februari 1993, 61.

Donaldson onderzoekscommissie is een groot voorstander van het universeel gebruik van transponders op schepen³⁹⁵⁶, daarin gevolgd door de Britse regering en de scheepvaartindustrie³⁹⁵⁷. Het probleem bestaat erin om de ideale technische standaard universeel verplicht te maken, die zowel de positie van het schip als het maximum aan informatie kan doorzenden (automatische identificatie schip, koers, snelheid, ...) zonder ontvangstbeperkingen en identificatiestoringen voor de walstations in druk bevaren gebieden. Diverse systemen hebben voordelen en beperkingen³⁹⁵⁸. In verschillende regio's worden reeds verschillende systemen gebruikt³⁹⁵⁹. Diverse kuststaten hebben verschillende technische eisen en informatiebehoeften³⁹⁶⁰. Transponders hebben het voordeel dat ze de positie van een schip weergeven telkens een kuststaat de positie verlangt zonder aan de scheepsbemanning een bijkomende werkdruk op te leggen. Met automatische scheepspositionering kan via de back-track methode ook een lozingsovertreder worden geïdentificeerd in de gevallen waarbij dit momenteel quasi onmogelijk is. Met transponders kunnen schepen worden gevolgd die zich naar een te vermijden gebied begeven en worden gewaarschuwd. Een kuststaat krijgt een beter zicht over de verkeersstromen voor de kust en op de naleving van de routeringsmaatregelen, waardoor meer preventief dan repressief kan worden gewerkt.

³⁹⁵⁶ Recommendation 67: "The UK Government should press for the introduction of a worldwide system of transponders. Any opposition on commercial grounds should be resisted. To implement this recommendation, the UK Government should: ... (b) seek through the IMO to ensure that one a transponder system is fully operational: (i) it will be an offence to have a non-functioning transponder; (ii) ships carrying dangerous and polluting goods must report to coastal authorities when a transponder is malfunctioning; (iii) records must be kept available for Flag State and Port State inspection ...".

³⁹⁵⁷ "The Government agrees that the introduction worldwide of automatic transponders is the best way of improving ship identification. ... The Government believes that the carriage of transponders will support the successful implementation of mandatory ship reporting and ship routing systems. Shore-based authorities will be able to interrogate ships to establish their identity automatically. The information gained will help Coastal States to monitor and enforce standards for safe navigation. Ready access to information will also enhance the capabilities of shore-based authorities to react swiftly and effectively to pollution and search and rescue situations. ...": Safe Ships. Cleaner Seas. Government Response to the Report of Lord Donaldson's Inquiry into the Prevention of Pollution from Merchant Shipping, London, February 1995, 39 (Cm 2766).

³⁹⁵⁸ Cf. NAV 41/6/21 (21 July 1995) "Navigational Aids and Related Matters. Automatic Ship Identification Transponder Systems. ... Note by Friends of the Earth International".

³⁹⁵⁹ Zie NAV 40/7/15 (Zweden); MSC 63/7/9 (Duitsland); NAV 41/6/22 (V.S.).

³⁹⁶⁰ Cf. NAV 41/6/22 (V.S.); NAV 41/6/23 (Finland en Zweden); NAV 41/6/24 (Finland en Zweden); NAV 41/6/26 (Russische Federatie); NAV 41/8/27 (INTERTANKO).

12. Conclusies

12.1. Het internationaal beleid ter voorkoming en vermindering van verontreiniging door de scheepvaart

12.1.1. De Internationale Maritieme Organisatie

De IMO is zonder twijfel een zeer actieve internationale organisatie met unieke bevoegdheden om op een universele wijze gestandaardiseerde regelgeving uit te werken ter voorkoming en vermindering van verontreiniging door de scheepvaart. De autoriteit van de organisatie wordt door geen enkele regering betwist en wordt bevestigd door het Zeerechtverdrag van 1982. Tussen regeringen en scheepvaartindustrie bestaat er een traditie van geïnstitutionaliseerd overleg via het uitgebreide waarnemerschap en de succesvolle belangenverdediging van de industrie binnen de IMO. De expertise van de industrie draagt ertoe bij dat de regelgeving in de praktijk technisch kan worden toegepast en financieel draagbaar is. Het belang en het standpunt van de vlaggenstaten bij het bereiken van een consensus over de strengheid van nieuwe regelgeving is over het algemeen dominant over het standpunt van de kuststaten, vooral in technische aangelegenheden. Kuststaten kunnen doorgaans slechts verregaande of vernieuwende initiatieven doordrukken in navolging op spectaculaire ongevallen. De IMO is dus op de eerste plaats een maritieme organisatie en geen milieuorganisatie. De meerderheid van de verdragen worden slechts van kracht na de ratificatie door de belangrijkste vlaggenstaten, die de vereiste 50% van de wereldtonnage vertegenwoordigen. Verder kan de gedifferentieerde toepassing van verdragen en codes (het onderscheid tussen bestaande en nieuwe schepen), wegens de grootvader-clausule voor bestaande schepen te lange aanpassingsperiodes bieden, die teveel tegemoet komen aan de belangen van de scheepseigenaars. Deze werkwijze heeft het belangrijke voordeel dat de regelgeving praktisch kan worden uitgevoerd en een uniek compromis uitmaakt tussen de belangen van havenstaten, kuststaten, vlaggenstaten en industrie, hetgeen echter niet noodzakelijkerwijze aanleiding geeft tot een snellere tenuitvoerlegging van het compromis via de nationale wetgeving van de verdragspartijen. De verdragspartijen waren in het verleden de mening toegedaan dat de scheepvaartindustrie aan zelfregulering zou doen, aangezien de veiligheid en de bescherming van het mariene milieu eveneens een scheepvaartbelang is. Deze strategie is dik tegengevallen, hetgeen einde de jaren '80, begin de jaren '90 tot uiting kwam in ongevallen met bulkschepen en uit de resultaten van de havenstaatcontroles onder het "Memorandum on Port State Control" (Parijs).

Sedert einde de jaren '80 staan de substandaardschepen en -vlaggen binnen de IMO onder verhoogde politieke druk in navolging op een aantal omvangrijke scheepvaartongevallen. Hierdoor is ook de bescherming van het mariene milieu meer en meer centraal in de besluitvorming van de IMO komen te staan, vooral omdat de bescherming van het mariene milieu niet los kan worden gezien van bouwkundige, en technische uitrustingsvoorschriften en de bemanningskwalificatie. Formeel verdragsrechtelijk, kan via de meeste IMO-verdragen ter voorkoming van mariene verontreiniging op een soepele en relatief snelle manier worden ingespeeld op nieuwe situaties door middel van de stilzwijgende aanvaardingsprocedure ("*tacit agreement procedure*"). De stilzwijgende aanvaardingsprocedure via de tweederde meerderheidsbeslissing, komt in de praktijk bijna altijd neer op een consensusbeslissing. Het recht van een staat om niet tegen zijn wil in, door een amendement te worden gebonden, blijft altijd intact door middel van de "opting out" mogelijkheid. De stilzwijgende aanvaardingsprocedure

verschilt enigszins van verdrag tot verdrag, maar heeft de volgende kenmerken: 1/ het snel kunnen inspelen op actuele situaties waardoor kan worden voorkomen dat staten unilaterale maatregelen nemen; 2/ de amendementen zijn bij het van kracht worden niet verouderd; 3/ de datum van het van kracht worden ligt op voorhand vast. Dit laatste is een redelijk vast gegeven wegens de consensusbeslissingen, waardoor weinig gebruik wordt gemaakt van de individuele "opting-out clause". De beperkingen van de stilzwijgende aanvaarding zijn: 1/ door de consensus wordt de inhoud van het amendementsvoorstel dikwijls afgezwakt en 2/ de procedure is beperkt tot de technische bijlagen bij de verdragen, die weliswaar de hoofdbrok van de werkelijke verdragsverplichtingen omvatten.

Verdragsrechtelijk beschikken de meeste IMO- verdragen bijgevolg over belangrijke troeven om snel in te spelen op nieuwe situaties in bepaalde omstandigheden. Zelfs indien de organisatie zou kunnen gebruik maken van bindende beslissingen, zal dit niet noodzakelijkerwijze een toegevoegde waarde bieden door bv. het sneller van kracht worden van resoluties dan nu het geval is. Via de verankeringstechniek aan verdragen krijgen op zich niet-bindende codes en in beperkte gevallen andere resoluties, een universele bindende werking. Uit de IMO- praktijk, de statenpraktijk en *opinio juris* van de vlaggenstaten en de kuststaten, blijkt dat IMO- resoluties in beginsel moeten worden beschouwd als niet-bindend voor de verdragspartijen. Dit belet de verdragspartijen niet deze resoluties binnen de context van hun volle rechtsbevoegdheid (als vlaggenstaat of havenstaat) toe te passen en betekent ook niet dat alle resoluties per definitie niet worden nageleefd. Voor alle duidelijkheid is er een streven binnen de IMO om resoluties verplicht te maken via verdragsverwijzingen en verdragsamendingen die expliciet naar de resolutie verwijzen, en in mindere mate impliciet.

12.1.2. De verplichtingen van vlaggenstaten

Iedere vlaggenstaat heeft de gewoonterechtelijke verplichting om verontreiniging van het mariene milieu begaan door zijn schepen, te voorkomen en te beperken. Wat onder voorkomen en beperken wordt bedoeld, vinden we overwegend terug in het MARPOL- Verdrag. Door het ratificatiesucces van het MARPOL- Verdrag en de veelvuldige aanknopingspunten in het Zeerechtverdrag van 1982, kan het MARPOL- Verdrag worden beschouwd als een geheel van gewoonterechtelijke regelen van toepassing op alle schepen. De MARPOL- regelgeving is luidens het Zeerechtverdrag de minimumregelgeving voor de vlaggenstaten. Vlaggenstaten kunnen altijd strengere regelgeving afkondigen. In de praktijk blijkt een strengere regelgeving van vlaggenstaten op hun schepen zelden voor te komen, behoudens in een regionaal samenwerkingsverband zoals bv. in de Baltische Zee waar de MARPOL- Bijlage IV vervroegd wordt toegepast en de belangen van de vlaggenstaten en kuststaten elkaar in deze regio ontmoeten. Het Zeerechtverdrag is bijzonder onduidelijk omtrent de niet-bindende resoluties van de IMO. De vraagstelling of niet-bindende IMO- resoluties bindend worden door de ratificatie van het Zeerechtverdrag, menen we negatief te moeten beantwoorden. Zowel de huidige statenpraktijk en het feit dat IMO- resoluties niet bindend zijn, laten niet toe te besluiten dat een staat door de loutere ratificatie van het Zeerechtverdrag, bij het uitgebreide corpus van niet-bindende resoluties zou toetreden. Daarvoor zijn de betrokken bepalingen van het Zeerechtverdrag te vaag. Zelfs een staat die bv. MARPOL 73/78 niet heeft geratificeerd, is wegens de loutere ratificatie van het Zeerechtverdrag niet door het MARPOL- Verdrag gebonden. Zijn schepen zijn wel op gewoonterechtelijke basis onderworpen aan het MARPOL- Verdrag bij overtredingen begaan onder de rechtsbevoegdheid van een havenstaat

of een kuststaat, waarbij de territoriale rechtsbevoegdheid het voornaamste aanknopingspunt biedt voor het afdwingen van dit gewoonterecht.

De regelgeving ter beperking en voorkoming van verontreiniging door schepen vormt een complexe mix van technische bouw- en uitrustingsstandaarden, bemanningskwalificaties, administratieve verplichtingen, controle -en inspectieprocedures. Om de lozingsnormen te kunnen naleven, moet een optimaal gevolg worden gegeven aan het MARPOL-, SOLAS- en STCW- Verdrag. Deze drie verdragen vormen een keten (uitrusting/lozingsnormen - veiligheid - bemanning). Het wegvallen van één schakel kan tot een lozingsovertreding of ongeval aanleiding geven. Binnen de IMO wordt dan ook voortdurend aandacht besteed aan de onderlinge relatie tussen deze verdragen. Een schip wordt regelmatig gecontroleerd om na te gaan of de technische uitrusting adequaat functioneert, waardoor aan de lozingsvoorwaarden kan worden voldaan. Certificaten moeten hierbij het bewijs leveren. Voor vlaggenstaten, maar in de praktijk classificatiemaatschappijen, is een belangrijke en verantwoordelijke taak voorzien, waarmee in het verleden veel te licht is omgesprongen. Sinds 1993 worden vlaggenstaten in Resolutie A.739(18) aangespoord om beter toe te zien op de effectieve werking van de classificatiemaatschappijen, die in hoofde van de vlaggenstaat controles en toezicht uitoefenen op het schip. De Europese Gemeenschap heeft de Resolutie in gewijzigde vorm prompt omgezet in de Classificatierichtlijn, die door de lidstaten vanaf 1 januari 1996 moet worden ten uitvoer gelegd.

Een andere recente en belangrijke nieuwe ontwikkeling is de ISM Code (Resolutie A.741 (18)). In tegenstelling tot de classificatieresolutie, is de Code een werkelijke verdragsverplichting door de verwijzing ernaar in het SOLAS- Verdrag. De Code kan worden vergeleken met een vorm van bedrijfsinterne milieuzorg, zoals die bij de bedrijven op het vasteland meer en meer vaste grond krijgt. De Code is vernieuwend, in de zin dat eigenaars en reders worden verplicht om bij het beheer van hun schepen niet enkel de economische winstperspectieven te laten prevaleren, maar ook het bewijs moeten leveren dat hun schepen goed worden onderhouden, regelmatig worden gecontroleerd, de gebreken tijdig worden hersteld en de bemanning goed is opgeleid. De effecten van de Code op het voorkomen van mariene verontreiniging kunnen nog niet worden ingeschat, aangezien de Code pas verplicht wordt vanaf 1 juni 1998. Aangezien ook de classificatiemaatschappijen hier een belangrijke rol spelen, lijkt het ons aangewezen om ook Resolutie A.739(18) op termijn formeel te verankeren aan het MARPOL- en SOLAS- Verdrag. De ISM Code, indien ze correct wordt toegepast, kan een belangrijke stimulans worden voor vlaggenstaten om niet-bindende resoluties van de IMO van toepassing te verklaren op hun schepen. Scheepseigenaren/beheerders en bareboat charterers worden door de Code opgeroepen om "*rekening te houden*" met "*alle toepasselijke regels, codes, richtlijnen en aanbevolen standaarden*" van de IMO. Met andere woorden ook de niet-bindende resoluties moeten in het systeem van veiligheidsbeheer (SMS) worden opgenomen, hoewel daarvoor geen uitdrukkelijke verplichting bestaat. De kwalificatie "*rekening houden met*" ("*taking into account*") is daarvoor te zwak uitgedrukt. De toekomstige praktijk in de scheepvaart zal moeten uitmaken in welke mate niet-bindende resoluties van de IMO beter worden nageleefd, en of bij niet-naleving een DOC ("Document of Compliance") en SMS ("Safety Management Certificate") aan het schip zal worden geweigerd.

Het amendement op Bijlage I, MARPOL waarbij vanaf 6 juli 1998 het 15 ppm lozingscriterium van kracht wordt op alle schepen van 400 BT en meer, is een grote praktische verbetering.

Een 15 ppm olielozing is visueel niet zichtbaar en elke olielozing die wel zichtbaar is, is per definitie een verboden lozing. Het amendement vergemakkelijkt niet enkel de visuele controle op lozingsovertredingen, maar nivelleert ook het onderscheid tussen gewone en bijzondere gebieden waardoor de technische uitrusting voor alle schepen meer uniform wordt. Deze verplichting is ook sneller van toepassing op bestaande schepen dan gebruikelijk onder het MARPOL- Verdrag, met name na een vaste overgangsperiode van vijf jaar waardoor de invloed van de grootvaderclausule sterk wordt beperkt. Het compromis om een onderscheid te maken tussen nieuwe schepen en bestaande schepen op basis van het bouwjaar is ongetwijfeld de enige financieel-economisch haalbare optie. Niettemin leert de praktijk dat dit onderscheid niet oneindig mag worden doorgetrokken, hetgeen grotendeels de zwakte is van het MARPOL- Verdrag. Sedert 1992 is de IMO geleidelijk aan afgestapt van de oneindige grootvaderclausule, door gebruik te maken van vaste overgangstermijnen waarna alle bestaande schepen aan de nieuwe verplichtingen moeten voldoen. De duur van deze termijnen is uiteraard afhankelijk van de technische mogelijkheden van scheepsbouwerven om de aanpassingen te realiseren. In ieder geval mag het blijven varen met oudere schepen geen langdurig economisch voordeel bieden voor de scheepseigenaar. De leeftijd van het schip moet plaats ruimen voor een vastgelegde datum in de toekomst. De overgangstermijn bij de invoering van de dubbele rompverplichting voor bestaande olietankschepen neemt dit trouwens in aanmerking, hoewel de overgangstermijnen toch vrij lang zijn. Een overgangsperiode van dertig jaar komt bij olietankschepen veelal overeen met de periode waarna deze schepen uit de vaart worden genomen.

Een gelijkschakeling van de lozingsverplichtingen in en buiten bijzondere gebieden voor alle schepen, volgens de strenge lozingsnormen (15 ppm) maakt de technische uitrusting van het schip onafhankelijk van het gebied waar het schip vaart en is in globo een meer op de voorzorg geïnspireerde regelgeving. De lege ferenda is het wenselijk deze strategie toe te passen op de lozingsafkomstig van de ladingtanks van olietankschepen, chemicaliënlozingen door chemicaliëntankers en lozing van scheepsafval op zee. Vanuit een globaal milieuperspectief is het onderscheid tussen bijzondere gebieden en andere gebieden niet enkel verwarrend voor de bemanning op het schip, maar maakt de regelgeving nodeloos ingewikkeld en de controle op de naleving moeilijk. Deze differentiatie heeft vanuit het concept van de globalisering van de verzorgingsbenadering in een modern milieurecht geen plaats meer. Hetgeen in bijzondere gebieden mogelijk is, moet ook in andere zeegebieden mogelijk zijn. Hoe eenvoudiger en meer uniform de regelgeving, hoe gemakkelijker deze kan worden afgedwongen, terwijl de technologie om aan de lozingsvoorwaarden te voldoen ruim voorhanden is (cf. de tankers die bijzondere zeeën bevaren). Eénzelfde uniformisering kan wenselijk zijn voor het lozen van scheepsafval in zee. Deze uniformisering is echter niet enkel afhankelijk van de vlaggenstaten alleen. Ook havenstaten hebben hiertoe een belangrijke verplichting door voldoende ontvangstinstallaties aan de scheepvaart ter beschikking te stellen. Dit laatste is dan ook de belangrijkste beperking voor een uniformisering van de lozingsnormen, ongeacht de gebieden op zee.

Het onderscheid in het MARPOL- Verdrag betreffende de lozingsvoorwaarden tussen A-B-C-D stoffen door chemicaliëntankers bemoeilijkt de vaststelling op zee van lozings, voor zover dit kan worden vastgesteld. Het voorstel van de Donaldson- onderzoekscommissie om de vier categorieën uit Bijlage II van het MARPOL- Verdrag te vervangen door slechts twee en ook de effecten van de lozings op zeevogels in aanmerking te nemen bij de classificatie van deze stoffen, gaat, zoals de herziening van Bijlage II, MARPOL 73/78 in deze richting. Er

is dringend nieuwe regelgeving gewenst die andere vormen van verontreiniging door schepen beoogt te beperken (bv. luchtverontreiniging, het uitbannen van TBT in anti-vuilverven) en regelgeving die het bestaande MARPOL-Verdrag verbetert (bv. het verplicht stellen van een afvalboekhouding en afvalverwijderingsplannen op het schip). Andere regelgeving vult nu reeds het MARPOL-Verdrag aan, zoals Resolutie A.744(18) over het lozen van besmet ballastwater.

In tegenstelling tot het afkondigen van regelgeving om verontreiniging door de scheepvaart te voorkomen en te beperken, is het toepassen en afdwingen van deze regels en lozingsnormen door de vlaggenstaat een problematische materie, die voornamelijk is terug te brengen tot gebrekkig bewijsmateriaal bij een lozingsovertreding. Een vlaggenstaat zal bijna nooit zelf een lozingsovertreding door schepen onder zijn vlag kunnen vaststellen en is bijgevolg hoofdzakelijk aangewezen op bewijsmateriaal verstrekt door andere staten (havenstaten of/en kuststaten). We mogen waarschijnlijk aannemen dat vlaggenstaten, meer dan kuststaten, worden geconfronteerd met minderwaardig bewijsmateriaal.

12.1.3. Het optreden van havenstaten

Wegens de lakse houding van veel vlaggenstaten om hun schepen te verplichten aan degelijke controles te onderwerpen, zoals bij de substandaardschepen, worden havenstaten meer en meer in een positie gedwongen om zelf meer regulerend op te treden. In navolging op het soevereiniteitsbeginsel en de volledige territoriale jurisdictie in de interne wateren, zijn de havenstaten gerechtigd wetgeving af te kondigen en af te dwingen ten aanzien van schepen die zich "vrijwillig" naar de haven begeven en zich in de haven bevinden. Het begrip vrijwillig moet in navolging op het Zeerechtverdrag strikt worden geïnterpreteerd en omvat geen gedwongen vaart naar een haven op bevel van de kuststaat. Het ontzeggen van de toegang tot de havens daarentegen, is inherent aan het volledige soevereiniteitsrecht van de havenstaat en wordt in de rechtsleer niet gecontesteerd. Uit de praktijk blijkt dat het weigeren van de toegang tot de havens aan een koopvaardijship eerder uitzonderlijk is, behoudens indien het schip een risico of gevaar oplevert voor de openbare orde en de veiligheid van de havenstaat. Dit komt het best tot uiting in het Memorandum on Port State Control van Parijs (MOU-Parijs). De havenstaatcontroles hebben zich ontwikkeld als alternatieve controles op gebrekkige naleving van de verdragsverplichtingen door de vlaggenstaten en als onderzoeksmogelijkheid bij lozingsovertredingen. Deze controles zijn perfect verzoenbaar met het beginsel van de onschuldige doorvaart in de territoriale zee en de vrije scheepvaart in de volle zee, en worden bevestigd in het beginsel van de gekwalificeerde universele havenstaatcontrole in het Zeerechtverdrag (art. 218 (1)). Het uitoefenen van uitgebreide havenstaatcontroles op vreemde schepen heeft impliciet tot gevolg dat aan deze schepen de toegang tot de havens niet wordt ontzegd. Deze discussie kwam opnieuw tot uiting bij de voorbereiding van de Europese Havenstaatrictlijn waarin eerst sprake was om aan substandaardschepen de toegang tot de Gemeenschapshavens te ontzeggen. We zijn van mening dat, in navolging op de Europese havenstaatpraktijk onder het MOU van Parijs, het efficiënter is schepen in substandaardconditie tot de Europese havens toe te laten en deze schepen in de havens vast te houden tot wanneer alle gebreken zijn hersteld. Binnen een globaal milieubeschermingsperspectief is dit de beste manier om verontreiniging door substandaardschepen te voorkomen of te beperken. Indien een herstelling in de haven van controle niet mogelijk is, wordt het uitvaren gekoppeld aan de verplichting tot herstelling bij de eerstvolgende reparatiewerf. Indien het schip in

substandaardconditie is blijven varen, dan pas zal het schip in navolging op de Europese Havenstaatrichtlijn de toegang tot de Gemeenschapshavens worden ontzegd.

Het veilige havenbeginsel is een uitzondering op het recht van de havenstaat om de toegang van een schip tot zijn haven te ontzeggen. Het beginsel wordt als een beginsel van internationaal recht beschouwd, hoewel het tot de discretie van de havenstaat behoort om het veilige havenbeginsel te beoordelen. De toepassing ervan op specifieke gevallen wordt beoordeeld naargelang de omstandigheden, waaronder de conditie waarin het schip zich bevindt en het risico op verontreiniging of schade aan de belangen van de havenstaat. Iedere verdragsrechtelijke poging om het beginsel verdragsrechtelijk af te bakenen is tot nu toe mislukt. Hieruit blijkt dat staten hun discretionaire bevoegdheid niet verdragsrechtelijk willen beperken.

Ook het discriminatieverbod naargelang de vlag vormt een vorm van beperking op het recht de toegang tot de haven aan vreemde koopvaardij schepen te ontzeggen. Het discriminatieverbod is van toepassing tussen vreemde schepen onderling en niet tussen een vreemd schip en een schip onder de vlag van de havenstaat. Het discriminatieverbod naargelang de vlag is niet van toepassing eens het schip zich in de haven bevindt en op objectieve gronden een vlaggendifferentiatie kan worden gemaakt. De identificatie van substandaardschepen op basis van de vlag maakt het voorwerp uit van de prioritair te inspecteren schepen in het kader van de havenstaatcontroles onder het "Memorandum on Port State Control" (MOU Parijs), op basis van een driejaarlijks gemiddeld vasthoudingspercentage. De identificatie van een substandaardschip op basis van de vlag is echter niet de meest optimale methode om substandaardschepen te identificeren. Ook de leden van het MOU Parijs zijn zich hiervan bewust, hoewel blijkt dat ze niet ten volle het IMO- initiatief voor een "International Ship Information Database" steunen en voldoening hebben met het eigen scheepsinformatienetwerk.

Uit het Verdrag van Genève inzake de territoriale zee (art. 16 (2)), de rechtspraak, de rechtsleer en de statenpraktijk blijkt dat havenstaten eveneens gerechtigd zijn **toegangsvoorwaarden** op te leggen aan schepen die de havens vrijwillig willen aanlopen. In navolging op OPA '90 in de Verenigde Staten, kan worden afgeleid dat er voor havenstaten geen gewoonterechtelijke beperkingen bestaan bij het opleggen van toegangsvoorwaarden aan vreemde schepen en bijgevolg ook geen constructiebeperkingen. Nochtans moet in navolging op het Zeerechtverdrag een onderscheid worden gemaakt tussen administratieve verplichtingen, zoals meldingsverplichtingen, en verplichtingen met betrekking tot de bouw, de uitrusting en de bemanning van het schip. We zijn de mening toegedaan dat eens een schip voldoet aan de verdragsvoorwaarden van een verdrag waarbij de havenstaat is toegetreden, aan het schip geen *unilaterale* beperkingen kunnen worden opgelegd die betrekking hebben op de constructie-, de uitrusting- en de bemanning van het schip, die verder gaan dan deze verdragsvoorwaarden. Indien we aannemen dat het recht van onschuldige doorvaart in de territoriale zee eveneens van toepassing is voor schepen op weg naar de haven van een kuststaat (artt. 18 en 19, Zeerechtverdrag), dan kan de kuststaat in ieder geval geen unilaterale constructienormen afdwingen in de territoriale zee. Artikel 21 (2) van het Zeerechtverdrag vormt voor de verdragspartijen een nieuwe beperking op het recht van de kuststaat om vrij de toegangsvoorwaarden tot zijn haven te bepalen (art. 25 (2), Zeerechtverdrag). Dit komt tot uiting in de statenpraktijk van de Baltische Zeelanden met betrekking tot de uitrustingsverplichtingen bij de nog niet van kracht zijnde Bijlage IV van het MARPOL- Verdrag. Deze verplichting is een *inter sé* verplichting tussen de Baltische Zeelanden op basis van het Verdrag van Helsinki en

wordt aan derden aanbevolen. Deze stelling komt ook recentelijk tot uiting bij de vervroegde toepassing van de SOLAS 90+50 standaarden, waarbij door de IMO een gedifferentieerde toepassing is toegestaan en daardoor het unilaterale karakter van een vervroegde toepassing werd vermeden. Uitgezonderd voor bouw-, constructie- en bemanningseisen, kunnen havenstaten gelijk welke verplichtingen opleggen aan schepen als voorwaarde om de havens te mogen aanlopen.

De controles op de naleving van de verdragsverplichtingen door vreemde schepen maken, behoudens de vlaggenstaatsinspecties, overwegend het voorwerp uit van havenstaatcontroles. De havenstaatcontroles vinden een verdragsrechtelijke basis in het MARPOL- Verdrag, SOLAS- Verdrag, STCW- Verdrag en het Zeerechtverdrag en zijn de weergave van een internationaal gewoonterecht. Havenstaatcontroles verlopen volgens de procedure van de feitelijke inspectie en de nadere feitelijke inspectie (art. 226, Zeerechtverdrag). Deze inspectiemogelijkheden krijgen een meer concrete invulling door de IMO- resoluties, de statenpraktijk van de leden van het MOU van Parijs en door de Europese Havenstaatrichtlijn. Vooral de kwalificatie "*clear grounds*" of de gegronde redenen ter identificatie van de standaardconditie van een schip wordt wegens uniformiteitsoverwegingen omstandig omschreven. Bij havenstaatcontroles moet de vlaggenstaat van de gecontroleerde schepen geen verdragspartij zijn bij het verdrag, waarvan in uitvoering de controles worden gevoerd. De belangrijkste IMO- verdragen bevatten de clausule van de niet-voorkeursbehandeling of "*no more favourable treatment*" clausule, waardoor aan niet-verdragsschepen geen gunstiger regime mag worden opgelegd dan aan verdragsschepen. Verdragsrechtelijk hebben we hier te maken met een objectief regime waarvan de toepassing is gebaseerd op de territoriale jurisdictie van de havenstaat. De niet-voorkeursbehandeling bij havenstaatcontroles is een uitzondering op het adagium "*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*" of de regel dat verdragen een "*res inter alios acta*" zijn voor derden. In de statenpraktijk zijn de havenstaatcontroles niet het voorwerp van officiële protesten door vlaggenstaten en bonafide scheepseigenaars. Het objectief regime is niet enkel van toepassing bij verdragsbepalingen, maar ook bij de door de havenstaten ten uitvoer gelegde IMO- resoluties. Het betreft de voor de havenstaatcontroles relevante resoluties, zoals dit blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden en de preambule van de resoluties. Resolutie A.681(17) van 6 november 1991 over de procedures bij operationele controles inzake de veiligheid en het voorkomen van verontreiniging door schepen werd binnen het Memorandum on Port State Control in de loop van 1992 toegepast na amendering van het Memorandum. Ook Resolutie A.741(18) van 4 november 1993 over de ISM Code moet ten aanzien van RO/RO passagiersschepen door de Europese Verordening nr. 3051/95 van de Raad van 8 december 1995 vervroegd worden tenuitvoergelegd. In beide gevallen betreft het resoluties waarin aan de havenstaten de controlerende bevoegdheid is toevertrouwd. Beide Resoluties zijn nu verdragsrechtelijk verankerd aan respectievelijk het MARPOL- Verdrag/SOLAS- Verdrag en het SOLAS- Verdrag.

Het belangrijkste afdwingingsmiddel waarover havenstaten beschikken, betreft het recht om niet-verdragskonforme schepen administratief in de haven vast te houden tot wanneer de verdragsschending in de haven wordt geredigeerd. Kan de verdragsschending in de haven van controle niet worden geredigeerd, dan krijgt het schip de toestemming naar de dichtstbijzijnde reparatiewerf te varen. Gewoonterechtelijk hebben de havenstaten de verplichting alle maatregelen te nemen om te vermijden dat onzeewaardige schepen zee kiezen (art. 219, Zeerechtverdrag). De onzeewaardigheid wordt afgewogen aan de substandaardconditie van

het schip en het risico voor het schip of de bemanning of een onredelijke dreiging voor schade aan het mariene milieu. Telkenmale moet een havenstaatinspecteur een moeilijke afweging maken tussen diverse elementen die aanleiding kunnen geven tot een onzeewaardigheid van een schip. Hij moet hierbij rekening houden met het beginsel dat een schip niet langer in een haven mag worden opgehouden dan strikt noodzakelijk en dat bij onnodige vasthoudingen het schip gerechtigd is op een vergoeding. De bewijslast voor onnodige vertragingen bij operationele controles werd door Resolutie A.742(18) op de havenstaat gelegd. De Europese Havenstaatrichtlijn legt de bewijslast ons inziens terecht op de scheepseigenaar. De Europese Havenstaatrichtlijn voert verder de mogelijkheid in om de inspectiekosten bij vastgehouden schepen op de scheepseigenaar te verhalen. Zowel de verduidelijkingen van het begrip "gegronde redenen" en de uniformisering van de kwaliteit van de havenstaatcontroles onder het MOU van Parijs hebben in 1994 aanleiding gegeven tot bijna een verdubbeling van de vastgehouden schepen ten opzichte van de vasthoudingen in 1993. Schepen die achtereenvolgens het voorwerp zijn geworden van een vasthouding in een haven moeten worden gestigmatiseerd door de naam van het schip en de naam van de eigenaar(s)/reders publiekelijk bekend te maken, bij voorkeur in de gespecialiseerde vakpers (weekblad of dagblad). Diverse landen, zoals Groot-Brittannië, doen dit reeds volop en waarschuwen op deze wijze potentiële verladers of bevrachters dat enige omzichtigheid is geboden wegens het verhoogde risico voor het schip van vasthouding in een haven.

Het MARPOL-Verdrag op zich biedt een onvoldoende juridische basis om havens te verplichten tot het ter beschikking stellen van voldoende havenontvangstinstallaties voor de scheepvaart en kan in ieder geval niet worden afgedwongen. De overheid moet ingrijpen om via wetgeving tot een gecoördineerde strategie bij de ontvangst en verwerking van scheepsafval te komen. Het volstaat niet om de industrie op vrijwillige basis te laten experimenteren. De meest succesvolle landen bij de afvalontvangst hebben allemaal bijkomende wetgeving uitgevaardigd, waardoor de afvalontvangst van schepen en de verwerking achteraf worden geregeld in een geïntegreerd afvalverwerkingsplan. De ontvangst van scheepsafval moet bijgevolg deel uitmaken van de totale afvalstrategie van een staat, waarbij ook het transport (via pijpleidingen, binnenschepen of vrachtwagens) en de verwerking van het afval, een belangrijke component uitmaakt.

De samenwerking bij de ontvangst en verwerking van scheepsafval bij de Noordzeelanden kan worden geïnstitutionaliseerd in een verdragsinstrument (cf. Verdrag van Helsinki) of door een Europese richtlijn, vooral om tot een uniforme regionale kostenaanrekening te komen. Hierbij is het van belang dat aan schepen uniforme verplichtingen worden opgelegd, zoals de 24 uurmelding voor het afgeven van afval, en dat alle havens op een uniforme wijze de kosten aanrekenen aan de schepen. De afgifte van huishoudelijk scheepsafval, inclusief klein chemisch afval (onderhoudsproducten), wordt best verrekend via de havenrechten. Alle schepen produceren dit afval en er worden omzeggens geen technische uitrustingsverplichtingen aan schepen via het MARPOL-Verdrag opgelegd, zodat dit weinig effect heeft op het niet of onvoldoende onderhouden van de scheepsuitrusting dienaangaande. Aan schepen moet de verplichting worden opgelegd om het afval selectief te verzamelen. Bij het van kracht worden van Bijlage IV, MARPOL over sanitair scheepsafval, moet ook de afgifte van dit afval worden verrekend via de havenrechten. Voor regelmatige lijnvaartdiensten moet een uitzondering worden gemaakt in het verrekenen van de afvalontvangst in de havenrechten. Ofwel betalen deze lijnvaartdiensten een jaarlijkse vergoeding voor de ontvangst door de havenstaten

georganiseerd ofwel krijgen ze een vrijstelling op de havenrechten op voorwaarde dat ze zelf de afvalontvangst, het vervoer en de verwerking achteraf regelen, volgens een jaarlijks door de overheid goed te keuren afvalstoffenplan. De afgifte van Bijlage I en II stoffen wordt best verrekend op basis van het vervuiler betaalt beginsel en mits strikte controle op de afgiftegraad. De schepen zouden moeten worden verplicht om een afvalstoffenmanifest bij te houden, dat door de havenstaten wordt gecontroleerd.

12.1.4. De kuststaatbevoegdheden

In tegenstelling tot de havenstaatbevoegdheden is het optreden van de kuststaat op zee afhankelijk van de mariene zone waarin het schip zich bevindt. In de territoriale zee wordt de wetgevings- en afdwingingsbevoegdheid van de kuststaat beperkt door het recht van onschuldige doorvaart voor vreemde koopvaardijsschepen. Voorbij de territoriale zee geldt de vrijheid van scheepvaart, behoudens in de gevallen van lozingsovertredingen begaan in de exclusieve economische zone van de kuststaat. Het recht van onschuldige doorvaart in de territoriale zee is een regel van gewoonterecht. De onschuldige doorvaart is in het Zeerechtverdrag gekoppeld aan de daden door of op het schip gesteld en heeft in beginsel niets te maken met de aard van het schip. Tegen nationale wetgeving die de doorvaart afhankelijk stelt van de voorafgaandelijke toestemming van de kuststaat, wordt door maritieme staten krachtig geprotesteerd. In het Verdrag van Genève van 1958 over de territoriale zee is de doorvaart niet onschuldig bij een gevaar voor de vrede, de goede orde of de veiligheid van de kuststaat. De objectieve kwalificatie van het recht op onschuldige doorvaart in het Zeerechtverdrag heeft tot gevolg dat de discretionaire bevoegdheid van de kuststaten om de niet-onschuldige doorvaart te beoordelen hierdoor beperkter is dan de ruime beoordeling uit het Verdrag van Genève. In het Zeerechtverdrag is de doorvaart o.m. niet-onschuldig bij "*iedere daad van opzettelijke en ernstige verontreiniging*". Gezien in de territoriale zee onder het MARPOL-Verdrag een quasi totaal lozingsverbod geldt voor alle MARPOL- stoffen en rekening houdende met verschillende interpretaties in nationale wetgevingen van kuststaten, zijn we tot de conclusie gekomen dat iedere MARPOL- lozingsovertreding in de territoriale zee de onschuld van de doorvaart wegneemt. Een vaststelling van een MARPOL- lozingsovertreding door een schip in de territoriale zee, biedt voor de kuststaat het recht het schip op zee te inspecteren. Bij bevestiging van de lozingsovertreding kan het schip worden vastgehouden, totdat een borgstelling of garantie is betaald. Een rechtsvervolgning door de kuststaat zal uitsluitel geven over de uiteindelijke beoordeling van de overtreiding.

Bij een lozingsovertreding in een internationale zeestraat kan de kuststaat op zee slechts optreden indien de lozing aanleiding geeft tot "*grote schade*". De lozing in een internationale zeestraat wordt bijgevolg gekoppeld aan de effecten voor het milieu. Deze effecten kunnen sterk verschillen van mariene biotoop tot mariene biotoop en het economische belang van de zeestraat voor de kuststaat (bv. visserij). Dezelfde beoordeling wordt in het Zeerechtverdrag gehanteerd bij het optreden tegen een schip in de territoriale zee of exclusieve economische zone, wegens een lozingsovertreding begaan in de exclusieve economische zone van de kuststaat. In dit laatste geval hebben we gewezen op de mogelijkheden voor de kuststaat om de kwetsbaarheid van een mariene biotoop in de exclusieve economische zone een internationale erkenning te laten genieten. Daartoe zijn twee pistes mogelijk. Enerzijds door de erkenning binnen de IMO van het gebied als een "bijzonder gevoelig zeegebied", anderzijds door de routeringsmaatregel "te vermijden" gebied voor aanvaarding binnen de IMO voor te

leggen. Beide maatregelen geven ten aanzien van de scheepvaart een universele indicatie van de kwetsbaarheid van een gebied, waarin een lozing vlugger aanleiding kan geven tot de kwalificatie "grote schade". De kwalificatie "grote schade" is eveneens van belang om in navolging op een lozingsovertreding in de exclusieve economische zone van de kuststaat, de mogelijkheid tot voorrang van rechtsmacht van de vlaggenstaat te kunnen ontzeggen en zelf te vervolgen (art. 228 (1), Zeerechtverdrag).

Het probleem bij het bestraffen van een schip wegens een lozingsovertreding, ligt vooral in de bewijsvoering. Ondanks het feit dat de Noordzeelanden in het kader van het Akkoord van Bonn uitgebreid aan luchttoezicht doen, is het betrappen van een lozingsovertreder op heterdaad veelal uitzonderlijk. De lozingsverplichtingen voor olie en schadelijke stoffen zijn bijzonder complex en gekoppeld aan de bouw- en uitrustingsmogelijkheden van het schip, volgens het bouwjaar, de opleverings- of contractdatum. Om operationele verontreiniging door schepen drastisch te beperken, is in theorie maar één adequate oplossing sluitend. Deze bestaat erin om schepen te verplichten de olieresiduen, chemicaliënresiduen, de huishoudelijke afvalproductie, het sanitair afval en het klein chemisch afval af te geven in de havens. Deze strategie vergt echter een aantal voorwaarden. De belangrijkste voorwaarde bestaat erin dat schepen de afvalstoffen effectief op het land kunnen afgeven aan een ontvangstinstallatie. Het wereldwijd ter beschikking stellen van ontvangstinstallaties op zich is echter een voorwaarde die moeilijk te vervullen valt. De tweede voorwaarde bestaat erin dat een correct afvalproductie en -beheersplan door het schip wordt bijgehouden. Iedere afgifte van afval door het schip aan een afvalontvangstinstallatie moet worden bewezen door middel van een afvalontvangstbewijs. Indien er zich een verschil voordoet tussen de productie en de afgifte van afval, moet op de kapitein de bewijslast worden gelegd om dit verschil te verantwoorden en te bewijzen dat ingeval van lozing, het geen verboden lozing is geweest.

Los van de operationele lozingsovertredingen bestaat er ook het risico op milieuschade tengevolge van ongevallen op zee. Om het risico in bepaalde gebieden te beperken of zelfs te voorkomen, bestaat er voor de kuststaat de mogelijkheid om routeringsystemen, waaronder vooral de te vermijden gebieden, in te stellen of te laten goedkeuren door de IMO. Initieel bedoeld als veiligheidsmaatregelen in het SOLAS-Verdrag, maakten deze routeringsmaatregelen de facto meer en meer het voorwerp uit van een combinatie tussen veiligheids- en milieubeschermingsmaatregelen. De jure is deze combinatie recentelijk verdragsrechtelijk erkend door een amendering van het SOLAS-Verdrag in 1995. In de territoriale zee kon de kuststaat reeds gebieden instellen en door de IMO laten goedkeuren, waar het varen voor bepaalde categorieën van schepen wordt verboden, op voorwaarde dat aan schepen het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee niet volledig wordt ontzegd en de aanbevelingen van de IMO werden gevolgd. Vanaf 1 januari 1997 kunnen kuststaten ook routeringsystemen in internationale zeestraten en voorbij de territoriale zee aan de IMO ter goedkeuring voorleggen. Bij de aanvaarding van het routeringsvoorstel door de IMO, moet de route door schepen verplicht worden gevolgd. De controle op het routeringssysteem kan worden uitgevoerd door scheepsmeldingen aan een kuststation of een scheepsverkeersdienst op het vasteland (VTS). Sedert 1 januari 1996 kunnen kuststaten scheepsmeldingssystemen voorstellen voorbij de territoriale zee, die indien ze voorafgaandelijke door de IMO zijn goedgekeurd, door schepen verplicht moeten worden gevolgd.

12.2. Het Belgische scheepvaartbeleid ten aanzien van verontreiniging veroorzaakt door de scheepvaart en enkele knelpunten

12.2.1. Korte schets van het Belgische scheepvaartbeleid

Het Belgisch beleid ten aanzien van verontreiniging veroorzaakt door de scheepvaart wordt in grote mate ontwikkeld door het Bestuur van de Maritieme Zaken en de Scheepvaart van het federale Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, verder afgekort als BMZS, en in geringere mate door de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee (BMM - Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu). Simpel uitgedrukt kan men stellen dat BMZS de belangen van de scheepvaart behartigt, (het scheepvaartbeleid) terwijl BMM de algemene belangen ter bescherming van het mariene leefmilieu van de Noordzee behartigt (het mariene leefmilieubeleid).

Het Belgisch scheepvaartbeleid, zoals het scheepvaartbeleid in de overige West-Europese landen, bestaat hoofdzakelijk uit het onderhandelen en het aanvaarden van internationale regels binnen de IMO en het onderhandelen tot het bereiken van gemeenschappelijke standpunten ten aanzien van de Noordzee in de Ministeriële Noordzeeverklaringen. Gemeenschappelijke standpunten in de Noordzeeverklaringen omtrent verontreiniging van de Noordzee door de scheepvaart (bv. het instellen van een bijzonder gebied onder het MARPOL-Verdrag³⁹⁶¹) betekenen een voorakkoord tussen de Noordzeelanden en moeten worden gevolgd door een geconcerteerde actie binnen de IMO, met het oog op de universele aanvaarding. Wegens het beperkt belang van de scheepvaart voor België als vlaggenstaat en wegens het beperkt belang van België als kuststaat, speelt België binnen de IMO geen rol van betekenis. In België wordt de klemtoon van het scheepvaartbeleid gelegd op de bereikbaarheid van de Belgische zeehavens en bijgevolg het opleggen van minimale beperkingen die deze bereikbaarheid in het gedrang zouden kunnen brengen. Deze vrijheid van de handel impliceert in grote mate de vrijheid van scheepvaart, hetgeen dan ook het leidmotief is van het Belgisch scheepvaartbeleid en het dominante leidmotief binnen de IMO (cf. *supra*). Theoretisch kan men ervan uitgaan dat de regelgeving die binnen de IMO wordt ontwikkeld volledig aansluit bij de Belgische scheepvaartbelangen en zou men kunnen veronderstellen dat dit zich ook weerspiegelt in de Belgische scheepvaartwetgeving. Deze laatste veronderstelling blijkt echter een foutieve veronderstelling te zijn, vooral op het vlak van de tenuitvoerlegging van de IMO-regelgeving.

In de meeste IMO-verdragen is de mogelijkheid voorzien om de amendementen op de **bijlagen of aanhangsels** (het COLREG-Verdrag en het IMO-Verdrag zijn de enige verdragen waar de mogelijkheid wordt opgehouden om ook de verdragsartikelen onder de stilzwijgende aanvaarding te laten vallen) via de stilzwijgende aanvaardingsprocedure van kracht te laten worden. Het betreft: 1/ het Verdrag betreffende de uitwatering van schepen 1969 (art. 29); 2/ het Tonnageverdrag van 1969 (art. 18 (2)); 3/ COLREG 1972 (art. VI); 3/ London Dumping Convention (art. XV); 4/ MARPOL 73/78 (art. 16); 5/ SOLAS 74/78 (art. VIII); 6/ INMARSAT 1976 (art. 34); 7/ STCW 1978 (art. XII); 8/ SFV 77/93 of Torremolinos (art. 11); 9/ Laadlijn Protocol van 1988 (art. VI). Vooral bij het SOLAS-Verdrag en het MARPOL-Verdrag wordt veel gebruik gemaakt van de stilzwijgende aanvaardingsprocedure.

³⁹⁶¹ Cf. § 25. Tweede Noordzeeverklaring (1987).

De stilzwijgende aanvaarding betekent dat staten onderling op een soepele wijze internationale rechten en plichten ten aanzien van elkaar tot stand brengen. Dit betekent niet dat deze amendementen automatisch van toepassing zijn op de schepen van de vlaggenstaten of automatisch van toepassing zijn op vreemde schepen die een Belgische haven aanlopen (cf. art. 38 Marpol-wet).

Het is wel zo dat doorgaans de industrie zelf de verplichte amendementen toepast, hoewel ook daar geen duidelijke regels zijn te ontwarren. Veel technische amendementen maken het voorwerp uit van de taken van de classificatiemaatschappijen die in opdracht werken van de vlaggenstaten. Dit impliceert dat de classificatiemaatschappijen duidelijke instructies moeten krijgen van de administraties van de vlaggenstaten, hetgeen in het verleden niet het geval was. Verdragspartijen, als havenstaat, kunnen de IMO-regelgeving ook toepassen op schepen van niet-verdragspartijen voor zover deze verdragen voorzien in de "*no more favourable treatment*" clause (MARPOL 73/78, SOLAS 74/78, STCW 78).

* Nemen we als objectieve analyse, de tijdsduur van België om de **belangrijkste** IMO-verdragen te ratificeren die bijdragen tot het verminderen en voorkomen van verontreiniging, dan moeten we vaststellen dat België van alle Noordzeelanden hierbij vanaf de jaren '70 het zwakst scoort en dat dit implementatiedeficiet gradueel verslechterd. We kunnen hieraan toevoegen dat deze verdragen geen gemengde verdragen zijn, waarvan de goedkeurings- en ratificatieprocedure kan worden vertraagd ten gevolge van de opeenvolgende Belgische staatshervormingen. Het betreft allemaal verdragen waarvan de goedkeuringsvoorbereiding tot de bevoegdheid behoort van BMZS.

Het burgerlijk aansprakelijkheidsverdrag bij olieverontreiniging door olietankschepen, Brussel 29 november 1969 (CLC 1969), wordt van kracht voor alle Noordzeelanden in 1975, behoudens in België waar dit 1977 is. Het Protocol van 1976 bij dit verdrag wordt van kracht voor de Noordzeelanden in 1981-1982, behalve voor België waar dit 1989 wordt. Het belangrijke Protocol van 1984 wordt door alle Noordzeelanden ofwel ondertekend of erbij toegetreden in de periode 1984-1988, behoudens door België. Het Protocol van 1992 ter vervanging van het Protocol van 1984 wordt van kracht in zes van de acht Noordzeelanden in 1996, behalve voor België. Uitgaande van een gemiddelde vertraging bij de Belgische ratificatie ten aanzien van de andere Noordzeelanden, die is geëvolueerd van 2 naar 7 jaar, kan worden gevreesd dat het Protocol van 1992 vóór het jaar 2.000 in België niet van kracht wordt. Het Fondsverdrag ter vergoeding van de olieslachtoffers, Brussel 18 december 1971 (Fund 1971), dat als een tweede luik is ontwikkeld bij het CLC 1969, wordt voor zes van de acht Noordzeelanden van kracht in 1978, in Nederland in 1982 en in België in 1986, m.n. acht jaar later dan het Noordzeegemiddelde. Bij het Protocol van 1976 worden de bekrachtigings-oorkonden door alle Noordzeelanden neergelegd in de periode 1978-1982, behoudens voor België waar dit pas gebeurt in 1994 of gemiddeld 14 jaar later dan de overige Noordzeelanden. Het belangrijke Protocol van 1992 is reeds van kracht in alle Noordzeelanden, behoudens in België. Hierdoor wordt niet alleen het algemeen belang van de Belgische staat geschaad, maar vooral het belang van potentiële Belgische schadelijders die door een verontreiniging aan de Belgische kust kunnen worden getroffen (vissers, kusthoreca, ...).

Andere verdragen worden wel binnen een redelijke termijn geratificeerd, zoals bij de overige Noordzeelanden. Dit is het geval met het Laadlijnverdrag (1966) in 1969; het Tonnageverdrag

(1969) in 1982; COLREG (1972) dat wordt geratificeerd in 1977 en STCW (1978) in 1984. Dit is ook het geval SOLAS- Verdrag (1973) in 1980, hoewel het Protocol van 1978 pas in 1991 wordt geratificeerd (in de overige Noordzeelanden tussen 1981-1986). Het MARPOL-Verdrag (1973/78) wordt in 1984 geratificeerd, maar het duurt 10 jaar alvorens de uitvoeringswetgeving van het Verdrag door het Belgische Parlement wordt goedgekeurd. In tussentijd moet men zich in België zien het verhelpen met verouderde wetgeving uit 1964 die het OILPOL- Verdrag van 1954 tenuitvoerlegde, terwijl voor staten die het MARPOL-Verdrag hebben geratificeerd de toepassing van het OILPOL- Verdrag ophield te bestaan.

* De tenuitvoerlegging van de verdragsamendementen via de stilzwijgende aanvaardingsprocedure ("*tacit acceptance procedure*") op basisscheepvaartverdragen van belang ter bescherming van het mariene milieu. De wijzigingen aan IMO-verdragen via de stilzwijgende aanvaardingsprocedure zijn effectieve amendementen op de verdragsteksten. De op deze wijze door België goedgekeurde verdragsamendementen op de bijlagen van bv. het SOLAS-Verdrag en het MARPOL- Verdrag uit de jaren '90 werden door België nog niet tenuitvoergelegd in de interne wetgeving, hoewel men in de praktijk deze amendementen moet toepassen op basis van het Memorandum van Havenstaatcontrole (Parijs) en de Europese Havenstaatrichtlijn. Internrechtelijk zijn al deze amendementen echter het voorwerp van nog te nemen wetgevingsinitiatieven, hetzij bij wet, hetzij bij K.B. (cf. art. 38 Marpol-wet). Verder moeten we rekening houden met de toekomstige ratificatie van het Zeerechtverdrag door België. Ook het Zeerechtverdrag van 1982 voorziet dat verdragspartijen als vlaggenstaat individueel wetten en voorschriften aannemen (bv. art. 211 (2)). Havenstaten hebben de verplichting om bijzondere toelatingsvoorwaarden tot de havens individueel bekend maken (bv. art. 211 (3)). Kuststaten hebben de verplichting om de internationale regels en normen aan te nemen via wetten en voorschriften om ze te kunnen handhaven (bv. art. 220). Zowel voor de rechtszekerheid van de betrokkenen waarop de IMO-regelgeving van toepassing is, als voor een juridisch sluitende Belgische handhaving, zijn we de mening toegedaan dat een algemene verwijzing naar de laatste stand van de IMO- regelgeving op zich, zonder verdere specificaties, onvoldoende is om deze regelgeving zonder juridische problemen toe te passen.

Zo voorziet de Belgische wetgeving niet in de mogelijkheid tot het toepassen van belangrijke IMO-resoluties met een uitdrukkelijke rechtsbasis in de verdragen. De voor de bescherming van het mariene leefmilieu belangrijke nog niet-tenuitvoergelegde amendementen zijn in het SOLAS- Verdrag bv. de amendementen uit 1994. Deze amendementen, die van kracht zijn geworden op 1 januari 1996, hebben betrekking op het verplicht maken van het scheepsidentificatienummer bij de veiligheidscertificaten, een verdragsrechtelijke basis voor de operationele controles aan boord van schepen, Resolutie A.739 (18) m.b.t. de classificatiemaatschappijen en Resolutie A.744(18) over de uitgebreide inspectieprocedures bij olietank- en bulkschepen (nieuw Hoofdstuk XI) en de HSC Code inzake veiligheidsmaatregelen voor snelheidsvaartuigen (nieuw Hoofdstuk X). Verder is er het nieuwe Voorschrift 8-1 in Hoofdstuk V, omtrent verplichte scheepsmeldingen in een scheepsmeldingssysteem buiten de territoriale zee (vanaf 1 januari 1996), het verplicht maken van de "Code of Safe Practice for Cargo Stowage and Securing" vanaf 1 juli 1996 (Hoofdstukken VI en VII) en het verplicht maken van de ISM Code vanaf 1 juli 1998 (nieuw Hoofdstuk IX). Alle amendementen op bv. het SOLAS-Verdrag (amendementen die vóór 19 juni 1995 internationaal van kracht zijn geworden, moesten tengevolge van de Europese Havenstaatrichtlijn, door België verplicht tegen uiterlijk 30 juni 1996 worden tenuitvoergelegd (artt. 2 (1) en 20). Zowel de Europese Havenstaatricht-

lijn³⁹⁶², als de in art. 1 bedoelde verdragsamendementen, zijn door België nog niet uitgevoerd, zodat in principe de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen België kan beginnen of België een geldboete kan opleggen.

Belangrijke amendementen op het MARPOL-Verdrag: dubbele rompverplichting (nieuw voorschrift 13F), nieuwe Bijlage III met verwijzing naar de IMDG Code, verhoogde inspectieverplichtingen (Voorschrift 13G), 15 ppm olielozingscriterium i.p.v. 60 ppm onder Bijlage I (geamendeerde voorschriften 9 en 10), nieuwe IOPP certificaten, uitrusting aan boord van vreemde schepen om aan de lozingscriteria te kunnen voldoen (voorschrift 16), beperking van de grootte van de olieladingtanks (voorschrift 24(4)), zijn allemaal nog niet in de Belgische rechtsorde tenuitvoergelegd. De verwijzing naar het MARPOL-Verdrag in de Belgische uitvoeringswet van 27 juni 1995, als zijnde "het Internationaal Verdrag ..., alsook latere wijzigingen van dit Verdrag welke voor België internationaal bindend zijn", getuigt van een bedenkelijke wetgevingstechniek en volstaat ons inziens niet om deze amendementen in België af te dwingen. Het 15 ppm olielozingscriterium voor nieuwe schepen kan voor een Belgische rechtbank niet worden afgedwongen, aangezien in de Belgische wetgeving nergens uitdrukkelijk staat vermeld dat het 15 ppm criterium de lozingslimiet is, maar wel het 60 ppm-criterium. Ook buitenlanders kunnen dit gebrek in een rechtszaak opwerpen ten nadele van de Belgische staat, voor wie het veel moeilijker valt te bewijzen dat de lozing meer dan 60 ppm was in vgl. met de 15 ppm. Het nieuwe schip is trouwens volgens de Belgische wetgeving niet verplicht te beschikken over een lozingsinstallatie die voldoet aan het 15 ppm criterium (wel aan het 60 ppm criterium). Alle andere olielozingsverboden door schepen in de Belgische territoriale zee waarvoor geen grenswaarden zijn vermeld en bijgevolg uitgaan van een totaal lozingsverbod (Wet bescherming oppervlaktewateren van 1971 die een vergunning noodzaakt en het Belgisch kustreglement van 1981 dat een totaal lozingsverbod hanteert), zijn voor de scheepvaart ondergeschikt aan de MARPOL-wetgeving, zowel op basis van het rechtsbeginsel "*lex posterior derogat lex priori*" als op basis van het rechtsbeginsel "*lex specialis derogat lex generalis*".

* De tenuitvoerlegging van Codes en niet bindende IMO-resoluties. België gaf einde 1995 slechts uitvoering aan 3 (IMDG, IBC en IGC) van de onderzochte 15 IMO-codes en 6 van de onderzochte 27 IMO-richtlijnen. De drie codes zijn trouwens de verplicht te hanteren codes. Medio 1995 was dit voor Nederland: 7 op 15 en 17 op 27; Frankrijk: 9 op 15 en 9 op 27; UK: 12 op 15 en 22 op 27; Duitsland: 13 op 15 en 25 op 27. Bij mijn weten wordt geen enkele niet-bindende resolutie van de IMO door België tenuitvoergelegd.

BMZS slaagt er niet in om de IMO-regelgeving binnen een redelijke termijn tenuitvoer te leggen en draagt zo slechts in zeer geringe mate bij tot een betere bescherming van de Noordzee. Het scheepvaartbeleid ter voorkoming van verontreiniging is in België eigenlijk een non-beleid en het zwakst van alle landen grenzend aan de Noordzee. Hoewel de administratie BMZS momenteel beschikt over bekwame en gedreven personeelsleden, blijken de opeenvolgende reorganisaties ten gevolge van de staatshervormingen en een gebrek aan personeel nefast te zijn om de snel evoluerende internationale scheepvaartreglementering op te volgen. Het juridisch departement was tot medio 1996 kwantitatief onderbemand en de opeenvolgende verantwoordelijke ministers waren niet in de materie geïnteresseerd.

³⁹⁶² Richtlijn 95/21/EG van 19 juni 1995, PB. L. nr. 157/1 van 7 juli 1995.

12.2.2. Overige knelpunten

* De kwantitatieve controles over de naleving van de internationale verdragsverplichtingen en standaarden van overwegend vreemde schepen in de Belgische havens, zijn meer dan ondermaats. In de Europese Havenstaatrichtlijn heeft België de verplichting op zich genomen om minstens 25% van het aantal afzonderlijke schepen dat de havens binnenloopt gedurende een kalenderjaar, te controleren (art. 5 (1)). Uit het verleden is gebleken dat België slechts 4 à 5 % haalt. Hierdoor scoort België het zwakst van de Europese Unie. In de haven van Zeebrugge worden geen schepen geïnspecteerd op de naleving van de IMO-verdragen. Alle aandacht is daar gevestigd op de naleving van de Schengen-akkoorden. Een personeelsuitbreiding is dringend gewenst, alsook een controle over de prioriteiten. De prioriteiten worden noodgedwongen gelegd op een deel van de substaandaardscheepvaart, waardoor België procentueel de hoogste score in de wereld bereikt bij het vasthouden van schepen in de haven van Antwerpen en in mindere mate in Gent. Deze score is uiteraard zeer relatief wegens de beperkte en selecte controles.

* De effectieve afdwinging van verdragsschendingen op het Belgisch deel van de Noordzee is quasi onbestaande wegens gebrek aan een permanent beschikbare kustwachtpatrouille. België beschikt, behoudens het fragmentair gebruik van een kustwachtvliegtuig, over geen operationeel en politieel potentieel om lozingsovertredingen op zee snel ter plaatse vast te stellen en eventueel te vervolgen. Diegenen met het materieel potentieel (Marine) hebben geen politieele bevoegdheden, terwijl diegenen met de meeste politieele bevoegdheden geen vervoer op zee hebben. De loodsen op zee, die de meest aangewezen personen zijn om vaststellingen op zee te doen, hebben geen politieele bevoegdheden, maar enkel een meldingsplicht.

* Er is geen gecoördineerd scheepsafvalstoffenbeleid in de Vlaamse havens. De Belgische en later de Vlaamse overheid heeft de ontvangst van scheepsafvalstoffen in de havens altijd overgelaten aan de private sector, die deze taak met vallen en opstaan vervult en waarbij elke Vlaamse haven zijn eigen weg gaat. Veelal is dit de weg van de minste inspanning. Er is geen coördinatie, er zijn geen investeringen of subsidies in of van de afvalontvangst en er is geen controle over de ontvangen afvalstoffen en de eventuele latere verwerking ervan.

DEEL II: DIVERSE GEBRUIKSFUNCTIES EN FACETTEN VAN DE NOORDZEE EN KUSTZONE: INTERNATIONAAL EN NATIONAAL BELEID

HOOFDSTUK 8. NATUURBEHOUD

1. Natuurwaarden aan de Belgische kust

Alhoewel de Belgische kustlijn niet groot is, mag het belang van de natuurwaarden van de (Belgische) Noordzee niet worden onderschat. De identificatie van belangrijke natuurgebieden en van de aanwezige fauna en flora is van bijzonder groot belang, teneinde de vereiste beschermingsmaatregelen te kunnen nemen. Het ligt niet in de bedoeling om binnen dit project een volledige beschrijving van de natuurwaarden aan de kust te geven. Niettemin lijkt het nuttig een summiere beschrijving te geven van enkele belangrijke gebieden in de kustzone evenals van de aanwezige diersoorten in de Noordzee en voor onze kust. Alhoewel niet prioritair binnen het Impulsprogramma is het onontbeerlijk om ook kort de situatie in het landsgedeelte van de kustzone te schetsen. Vanuit dit oogpunt komen bijvoorbeeld de duinen aan bod (van belang als natuurlijke zeevering, van belang als natuurelement).

1.1. Begripsverduidelijking

Een *ecosysteem* is een functionele eenheid in de natuur, waarbinnen een stabiele kringloop van materie wordt in stand gehouden tussen abiotische en biotische componenten, gesteund op een doorstroming van energie. De abiotische componenten omvatten anorganische en organische substanties, evenals de fysische en klimaatsfactoren. De biotische componenten bestaan uit de organismen en levensgemeenschappen³⁹⁶³. Het ecosysteem bestaat aldus uit de som van alle levensgemeenschappen samen met de niet-levende omgeving in een begrensd gebied³⁹⁶⁴. Alle ecosystemen op aarde vormen de biosfeer. Luidens het Biodiversiteitsverdrag³⁹⁶⁵ wordt een ecosysteem gedefinieerd als een dynamisch complex van gemeenschappen van planten, dieren en micro-organismen en hun niet-levende omgeving, die in een onderlinge wisselwerking een functionele eenheid vormen (art. 2).

Een marien ecosysteem zal aldus bestaan uit het water, de zeebodem en de aldaar voorkomende levensgemeenschappen van soorten. De Noordzee is een voorbeeld van een marien ecosysteem. Een ander voorbeeld is het Antarctisch marien ecosysteem. In het Verdrag van 1980 van

³⁹⁶³ KUIJKEN, E., Syllabus landschapsecologie en natuurbeheer. Universiteit Gent, 1995, (46p. en bijlagen), 3-5.

³⁹⁶⁴ NYS, R., Ecologie. Theorie en praktijk, Monografie Stichting Leefmilieu, Kapellen, DNB/Uitg. Pelckmans, 1987, (360p.), 17.

³⁹⁶⁵ Verdrag van Rio de Janeiro van 5 juni 1992 inzake biologische diversiteit. Tekst Verdrag in: I.L.M., 1992, 822. Nederlandse tekst Verdrag in: P.B.L. 309, 13 december 1993.

Canberra inzake het behoud van de Antarctische mariene levende rijkdommen³⁹⁶⁶ wordt het Antarctisch marien ecosysteem omschreven als het geheel van relaties van de Antarctische mariene levende rijkdommen met elkaar en met hun fysisch milieu (art. I (3)).

De populaties van planten en dieren vormen samen de *levensgemeenschap* of *biocoenose* van het ecosysteem³⁹⁶⁷. Een levensgemeenschap is een verzameling van populaties van verschillende soorten die binnen een welafgebakend gebied op een waarneembare wijze tezamen voorkomen.

De term *habitat* duidt op de plaats waar een bepaalde soort leeft. De term habitat wordt ook gebruikt voor de plaats waar een levensgemeenschap voorkomt³⁹⁶⁸. Elke soort of individu heeft zijn specifiek milieu of habitat³⁹⁶⁹. In het Biodiversiteitsverdrag wordt een habitat omschreven als de plaats of het soort gebied waar een organisme of een populatie van nature voorkomt. De EU-Habitatrichtlijn³⁹⁷⁰ omschrijft natuurlijke habitats als land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn (art. 1 (b)). Onder habitat van een soort wordt in de Richtlijn verstaan een door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens een van de fasen van zijn biologische cyclus leeft (art. 1 (f) Habitatrichtlijn). In het voorontwerp van decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van het Vlaamse Gewest wordt de term habitat omschreven als "*een land - of waterzone met bijzondere geografische, abiotische of biotische kenmerken, die zowel natuurlijk als halfnatuurlijk kan zijn, waarin een bepaalde soort leeft*". De termen habitat en biotoop worden ook als synoniemen gebruikt.

De term mariene habitat (of biotoop), duidt dus op de plaats waar een (mariene) soort of levensgemeenschap voorkomt. Een met zeewater overstroomde zandbank waar bepaalde bentische organismen, vissen en zeevogels voorkomen, is een voorbeeld van een mariene habitat. Een koraalrif is een ander voorbeeld van een mariene habitat, waar specifieke soorten en levensgemeenschappen voorkomen. Indien het geheel aan levensgemeenschappen en de niet-levende omgeving van het koraalrif wordt beschouwd, vormt dit een specifiek ecosysteem.

Het mariene leefmilieu wordt vaak ten onrechte gezien als een uniforme massa. De zee en de zeebodem omvatten echter een grote variëteit en een complex geheel aan habitats. Mariene habitats kunnen variëren van koude vlakten en diepe onderwater gelegen bergen tot ondiepe kustwateren. De kustwateren worden doorgaans als de meest productieve beschouwd. Voorbeelden van mariene en kusthabitats zijn onderwaterkliffen, riffen, uitgestrekte zandbanken,

³⁹⁶⁶ Verdrag inzake het behoud van de Antarctische mariene levende rijkdommen, Canberra, 20 mei 1980. Tekst Verdrag in: ILM, 1980, 841. Zie ook in: BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basic Documents on International Law and the Environment, Oxford, Clarendon Press, 1995, (688 p.), 628.

³⁹⁶⁷ KUIJKEN, E., Syllabus landschapsecologie en natuurbeheer, 7.

³⁹⁶⁸ NYS, R., o.c., 90 en 97.

³⁹⁶⁹ KUIJKEN, E., Syllabus landschapsecologie en natuurbeheer, 7.

³⁹⁷⁰ Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora. Tekst Richtlijn in: P.B.L., 206, 22 juli 1992.

mangroves, koraalriffen, kiezelbanken, zoutmoerassen, lagunes, delta's, estuaria, enz.

In het mariene milieu zijn permanente geografische grenzen die biologische gemeenschappen en processen scheiden, eerder zeldzaam. De derde dimensie in het mariene milieu, met name de waterkolom boven de zeebodem, is immers actief. De waterkolom voedt en onderhoudt levensgemeenschappen van planten en dieren. Bovenop de in essentie tweedimensionale levensgemeenschap van de zeebodem komt aldus de driedimensionale waterkolom met eigen gemeenschappen en elementen van gemeenschappen van de zeebodem (zoals bijvoorbeeld soorten die zich in de planktonfase door het water begeven en die in volwassen stadium op de zeebodem leven)³⁹⁷¹. Naast soorten die de waterkolom als habitat hebben (bv. walvissen), zijn er soorten die enkel voorkomen op de zeebodem. Andere soorten (bv. veel vissoorten) gebruiken dan weer de zeebodem voor het leggen van eieren en hebben in volwassen stadium het water als habitat. Bepaalde soorten (bv. zeevogels of zeeschildpadden) leven in het water of voeden zich in het water, maar hebben het aangrenzende kustland nodig als bv. voortplantingsplaats. Een voorbeeld hiervan aan de Belgische kust zijn de sternkolonies in Zeebrugge die broeden op het land en de aangrenzende kustzone gebruiken om te foerageren.

1.2. Mariene habitats

1.2.1. Mariene habitats in de Noordzee

De Noordzee en de aangrenzende kustzone omvatten een aantal van de rijkste habitats ter wereld. Het North Sea Quality Status Report van 1993 geeft een aantal voorbeelden van belangrijke habitats en het belang voor hun behoud. Belangrijke habitats zijn bijvoorbeeld:

- zeekliffen (bv. Caithness Cliffs, Ile d'Ouessant, Lummenfelsen, Gullmarsfjord), van belang voor nestdragende zeevogels (zoals Papegaaiduikers, Jan van Genten, Zeekoeten, Alken, Aalscholvers) en zeeplanten;
- zandduinen (bv. North Norfolk coast, de Westhoek, Marquenterre, de westkust van Jutland, de Waddenzee) en kiezelbanken (bv. Dungeness, Culbin Sands, Sillon de Talbert), van belang voor hun kenmerkende flora en de invertebratenfauna en geomorfologische systemen;
- brakwatermoerassen (bv. Baie du Mont-Saint-Michel, het Zwin, Minsmere en Walberswick, Stigfjord), van belang voor broedende waad- en zeevogels (Bergeend, Tureluur, Zwartkopmeeuw) en de specifieke flora;
- intergetijde slikken (bv. The Wash, de Waddenzee, Baie de Somme, Kurefjord), van groot internationaal belang als voedselgebied voor 4 miljoen waadvogels, zoals Kanoetstrandloper, van belang als kinderkamers voor vis en als plaats voor de Gewone zeehond;
- subtidale sedimenten (bv. Bluemell Sound, Lower Humber, Oosterschelde, Aalborg Bay, Gullmarsfjord), van belang voor ondermeer Zeegras, zeldzame vissoorten en invertebrate gemeenschappen;
- subtidale rotsen (bv. Cap Griz-Nez, Dover tot Kingsdown Cliffs), met rijke invertebrate gemeenschappen van boreale en lusitaniëse oorsprong³⁹⁷².

³⁹⁷¹ KENCHINGTON, R., Managing Marine Environments, New York, Taylor & Francis, 1990, (248p.), 28-29.

³⁹⁷² NORTH SEA TASK FORCE, North Sea Quality Status Report 1993, Londen, Oslo and Paris Commissions, 1993, (132 p.), 18-19.

De aanwezigheid van belangrijke habitats in de Noordzee en de aangrenzende kustzones blijkt ook uit het voorkomen van tal van habitats vermeld in Bijlage I bij de Habitatrichtlijn (typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is). Van de 168 habitats op deze lijst zijn een groot aantal mariene of kustzonehabitats. 117 ervan zijn geïdentificeerd in de Atlantische biogeografische regio en 32 ervan zijn mariene of kustzonehabitats, waarvan 8 prioritair te beschermen. De lijst van mariene en kustzonehabitats in de Atlantische biogeografische regio (Europese Commissie en CORINE-Databank) omvatten ondermeer open zee en getijdengebieden (met inbegrip van zandbanken die permanent overspoeld zijn door zeewater, estuaria, slikken die niet door zeewater zijn bedekt bij laagtij, lagunes, baaien, riffen), rotsige habitats, zeekliffen en kiezelstranden, Atlantische en continentale brakwatermoerassen, zeeduinen van de Atlantische, Noordzee en Baltische kusten³⁹⁷³.

Het ecosysteem van de Noordzee en de daarin aanwezige habitats zijn onderhevig aan een aantal bedreigingen als gevolg van menselijke activiteiten. Het QSR vermeldt hierover ondermeer eutrofiëring, de inbreng van chemische contaminanten, de impact van visserijactiviteiten, veranderingen in habitats, de effecten van vuilnis. Veranderingen in de habitats van de Noordzee kunnen optreden als gevolg van verschillende factoren, zoals kustverdediging, landaanwinning, haveninstallaties, baggeractiviteiten, het storten van baggerspecie, maricultuur, recreatie, enz.³⁹⁷⁴

1.2.2. Mariene habitats in België

Hierna volgt een korte beschrijving van enkele belangrijke habitats die voorkomen voor de kust van België en in de aangrenzende kustzone.

Zandbanken voor de kust

België heeft slechts een kustlijn van 65 km lang en een continentaal plat van ongeveer 2534 km²³⁹⁷⁵. Alhoewel klein in oppervlakte komen er in dit gebied een aantal zeer waardevolle habitats voor. Op het Belgisch continentaal plateau liggen een aantal zandbanken die permanent door zeewater worden overstroomd (ook bij laag water)³⁹⁷⁶. Deze zandbanken kunnen worden beschouwd als een onderwaterduinenlandschap. Het gebied van deze zandbanken strekt zich uit van Zeeland tot Calais. Een dergelijk gebied komt enkel nog voor in het zui-

³⁹⁷³ BUCK, A.L., 'The Habitats Directive: Coastal and Marine Habitats and Species of the Atlantic Biogeographical Region' in *Directions in European Coastal Management*, HEALY, M.G. en DOODY, J.P. (eds.), Cardigan, Samara Publishing Limited, 1995, (37-45), 38-43.

³⁹⁷⁴ NSQSR, 80-98.

³⁹⁷⁵ De grenzen tussen het Belgische en het Nederlandse continentaal plat liggen nog niet definitief vast bij formeel akkoord. De juiste oppervlakte van het Belgisch continentaal plat is dus nog niet gekend.

³⁹⁷⁶ Zie hierover: SEYS, J., *De Belgische kustwateren in vogelperspectief*, Brussel, WWF en Instituut voor Natuurbehoud, juni 1993, 24p.; SEYS, J., MEIRE, P., DEVOS, K. en KUIJKEN, E., *De Kust- en Vlaamse Banken: ecologisch belang, raakvlakken met andere functies en beheerssuggesties. Conceptrapport*, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, mei 1993, 27 p. en bijlagen.

doosten van Engeland.

Het gebied van de Kustbanken en de Vlaamse Banken (gelegen ter hoogte van Oostende en de Belgisch-Franse mariene grens) is van bijzonder belang omdat dit in aansluiting met de waardevolle habitats op het vasteland een volledig aaneengesloten gebied met diverse kustbiotopen omvat (zandbanken in zee, strand, slik en schor, estuarium, duin).

De zandbanken voor de Belgische kust kunnen op basis van hun oriëntatie en hun diepte worden ingedeeld in vier groepen: de Kustbanken, de Vlaamse banken, de Zeelandbanken en de Hinderbanken.

De Kustbanken strekken zich uit over bijna de hele kustlijn. Ze liggen evenwijdig met de kustlijn binnen een afstand van 10 km. Ze zijn maximaal 20 km lang en zelden meer dan 1 km breed. De Vlaamse Banken liggen westelijk van Oostende op een afstand van 10 tot 30 km van de kust. De lengte ervan bedraagt 15 tot 25 km en de breedte varieert van 3 tot 6 km. Tussen twee banken in ligt nog een geul van 4 tot 6 km. Ten oosten van Oostende, op een afstand van 15 tot 30 meter uit de kust, liggen de Zeelandbanken. De Hinderbanken liggen 35 tot 60 km uit de kust.

De zandbanken vormen een natuurlijke beveiliging voor de kuststreek tegen stormvloed. Hoge golven worden tegen de zandbanken gebroken waardoor ze aan kracht minderen. De zandbanken vertonen bovendien een grote biologische waarde. De Vlaamse banken kennen een rijke fauna. Op sommige plaatsen is er een grote rijkdom aan bentische fauna (weekdieren zoals tapijtschelp, witte dunschaal, nonnetje, rechtgestreepte platschelp). Dit heeft dan weer een grote ornitologische rijkdom tot gevolg³⁹⁷⁷. Voor veel vogelsoorten zijn de zandbanken voor onze kust van belang als doortrek- of overwinteringsplaats of als voedselplaats. Zo zijn de Kustbanken een belangrijke overwinteringsplaats voor de Zwarte zee-eend (meer dan 1% van de totale populatie komt hier voor, wat de aanleiding was om het gebied te beschermen onder het Ramsar-Verdrag³⁹⁷⁸). Andere soorten die vaak voorkomen op de zandbanken zijn Eidereenden, Grote zee-eenden, IJseenden en Toppereenden, Zeekoeten, Alken, Futen, duikers, en verschillende soorten meeuwen (Zilvermeeuw, Zwartkopmeeuw, Dwergmeeuw, Drieteenmeeuw)³⁹⁷⁹.

De zandbanken zijn tevens van belang voor andere organismen zoals vissen (bv. Schol, Schar en Tong) en Garnalen.

Voorts worden ook zeezoogdieren waargenomen, zoals de Gewone zeehond en de Bruinvis³⁹⁸⁰.

³⁹⁷⁷ VANHERCK, L. en VAN DER VEKEN, H., Beschermde gebieden in Vlaanderen, Brussel, AROL, Bestuur voor Landinrichting, Dienst Natuurbehoud, 1988, (108 p.), 23.

³⁹⁷⁸ Internationale Overeenkomst gesloten inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels, Ramsar, 2 februari 1972. Tekst in: IJM, 1972, 963.

³⁹⁷⁹ SEYS, J., MEIRE, P., DEVOS, K. en KUIJKEN, E., o.c., 9-12.
Over zeevogels in dit gebied, zie ook: OFFRINGA, H., SEYS, J., VAN DEN BOSSCHE, W. en MEIRE, P., Seabirds on the Channel Doornat, Rapport IN 95.12, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1995, 122 p.

Het Schelde estuarium³⁹⁸¹

De Schelde is als gevolg van de getijdenwerking een waardevol zoet-, zout- en brakwaterrieviersysteem. Naast het leven in de waterkolom, zijn er een aantal belangrijke buitendijkse gebieden zoals slikken, schorren en platen. De slikken en schorren (gebieden tussen hoog en laag water) van de Schelde vormen een zeldzaam ecosysteem. In de Benedenschelde bevinden zich een aantal belangrijke brakwaterschorrengebieden: het Groot Buitenschoor, het Galgenschoor (rechteroever) en de Schorren van Doel (linkeroever), dat een aansluiting vormt met het Verdrongen Land van Saeftinge. Tussen de Belgisch/Nederlandse grens en Hansweert is er een grote oppervlakte aan platen, slikken en schorren (ondermeer het Verdrongen Land van Saeftinge, dat een schorrengebied is van ongeveer 3.000 ha). De verschillende schorren- en slikkencomplexen worden gekenmerkt door specifieke plantenvegetaties.

Het Schelde estuarium is een belangrijk gebied voor vogels, voor zowel trekvogels, wintergasten en broedvogels. Het gebied is van belang voor verschillende soorten steltlopers (zoals Scholekster, Kluut, Rosse grutto, Wulp, Tureluur, enz.), eenden (zoals Wilde eend, Wintertaling en Bergeend) en ganzen (zoals de Grauwe gans)³⁹⁸².

De IJzermonding

De IJzermonding kent een grote concentratie van kustgebonden landschapstypes met uitgesproken natuurwaarde: zee, strand, duinen, slikken en schorren, brak tot zout water, dijkmilieus en brakke poldergraslanden³⁹⁸³. Het gebied heeft een zeer rijke fauna en flora. Het is bijzonder rijk aan bodemleven en is bijgevolg een belangrijk voedselgebied voor tal van vogelsoorten. Behalve voedselgebied is het ook een belangrijke hoogwatervluchtplaats aan onze kust. Het gebied is tevens van belang tijdens de trek (bv. Bontbekplevier, Strandplevier) of als overwinteringsplaats (bv. Tureluur, Zilverplevier, Bontestrandloper, Steenloper)³⁹⁸⁴.

De natuurwaarden in het gebied staan onder grote druk als gevolg van menselijke ingrepen (opspuiten van het grootste deel van het schor, verzanding van het resterende schorren- en

³⁹⁸⁰ Over de ecologische waarde van het gebied zie: SEYS, J., MEIRE, P., DEVOS, K. en KUIJKEN, E., *o.c.*, 6-13.

³⁹⁸¹ Voor een zeer overzichtelijke beschrijving, zie: MEIRE, P., HOFFMAN, M. en YSEBAERT, T. (red.), *De Schelde: een stroom natuurtalent*, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, Rapport 95.10, 1995, 32 p. Voor meer uitgebreide informatie, zie: MEIRE, P., ROSSAERT, G., DE REGGE, N., YSEBAERT, T. en KUIJKEN, E., *Het Schelde-estuarium: ecologische beschrijving en een visie op de toekomst*, Rapport RUG-WWE nr. 28, Rapport I.N. nr. A. 92.57, Hasselt/Gent, Instituut voor Natuurbehoud/ Universiteit Gent, juli 1992, (150 p.), 15-58.

³⁹⁸² Zie hierover ondermeer: STUART, J., MEININGER, P., MEIRE, P., *Watervogels van de Westerschelde*, Middelburg, Rijkswaterstaat, Dienst Getijdewateren, Afdeling Biologie, Gent, Rijksuniversiteit Gent, Laboratorium voor Oecologie der dieren, Zoögeografie en Natuurbehoud, 1990, 175 p. en figuren.

³⁹⁸³ DECLER, K. en MEIRE, P., *Mogelijkheden voor natuurontwikkeling en natuurherstel aan de IJzermonding (Nieuwpoort)*, Gent, Universiteit Gent/Instituut voor Natuurbehoud, 21 mei 1992, (5 p. en bijlagen), 1.

³⁹⁸⁴ BOSSU, P. (red.), *Het Plan Zeehond. Een actieplan voor de IJzermonding en omgeving*, Natuurreservaten v.z.w., snelschrift 93/2, Brussel, november 1993, (15 p. en bijlagen), 4-5.

slikkengebied, verslechtering van de waterkwaliteit van de IJzer, zwerfvuil, jachthaven)³⁹⁸⁵. De IJzermonding vormt in aansluiting met de voormalige marinebasis van Lombardzijde een belangrijk potentieel voor natuurontwikkeling. Door het ontmantelen van de voormalige marinebasis te Lombardzijde³⁹⁸⁶ en door het afgraven van grondstorten langs de rivier kunnen nieuwe mogelijkheden voor de natuur worden geboden. Het slik- en schorhabitat kan als gevolg van de ingrepen worden uitgebreid van 9 ha tot ruim 30 ha.

Het Zwin

De Zwinstreek is het meest zuidelijk gelegen deel van het Zeeuws-Zuidhollands Deltagebied van Rijn, Maas en Schelde. Deze streek is gelegen binnen de vierhoek die wordt gevormd door Heist, Damme, Sluis en Breskens³⁹⁸⁷.

Het Zwin omvat verschillende biotopen: een getijdegebied met kreken, slikken en schorren, duinen, naald- en loofbos en weilanden (Zwinbosjes, groenpleinduinen, korte duinen, Oude Hazegraspolder, Zwinpolders). Binnen het Zwin ligt een zeldzaam voorkomend binnenduinrandgebied (overgangszone tussen de duinstreek en de polderstreek): het zuidelijk weidengebied van de Zwinbosjes, de Korte Duinen ten oosten van de Oosthoek en de Oude Hazegraspolder te Knokke³⁹⁸⁸.

Het Zwin kent een grote vogelrijkdom: het is ondermeer een belangrijk broedgebied voor de Blauwe reiger, Bergeend, Kluut, Zwartkopmeeuw, Visdiefje. Voorts broeden er de Wilde eend, Zomertaling, Scholekster, Bontbek- en Strandplevier. Tijdens de trek en winterperiode zijn vele soorten aanwezig, zoals de Dwergstern, Goudplevier, Riet-, Kol- en Brandgans. Bovendien kent het Zwin een bijzonder rijke flora met zoutminnende vegetaties en duinvegetaties³⁹⁸⁹.

Duinen

Ecologisch kunnen maritieme duinen worden omschreven als een bodemkundige streek met een in hoofdzaak zandig sediment (al dan niet met een wisselend slibgehalte) en zoet grondwater³⁹⁹⁰.

³⁹⁸⁵ DECLLEER, K. en MEIRE, P., *o.c.*, 1.

³⁹⁸⁶ Bij Besluit van de Vlaamse Minister van Leefmilieu en tewerkstelling van 5 juni 1996 werd de onteigening te algemene nutte bevolen van een gebied van 29 ha 35 a 90 ca, gelegen te Nieuwpoort, gekend als Marinebasis, met het oog op de oprichting van een staatsnatuurreservaat.

³⁹⁸⁷ HERRIER, J.-L., LUST, P. en MAERTENS, L., De Hazegrasduinen. Landschapsecologisch benaderd. Een beschrijving van het Hazegrasduinencomplex te Knokke, Natuurreservaten v.z.w. Duinenwerkgroep/Natuur en Milieu Oostkust vzw, 1992, 1.

³⁹⁸⁸ VOGELAERS, D. en HERRIER, J.-L., Richtplan - Voorontwerp - A.P.A. voor Knokke-Heist: een kritische analyse vanuit het perspectief van het natuurbehoud, Natuurreservaten v.z.w. Duinenwerkgroep, 12 augustus 1991, (18 p.), 3.

³⁹⁸⁹ VANHERCK, L. en VAN DER VEKEN, H., *o.c.*, 22.

De dwarse doorsnede van de duinstreek bestaat uit de voorduinen, die ontstaan door zandop-hoping onder invloed van de wind rond en over obstakels langs de hoogste vloedlijn. Eenmaal de voorduinen voldoende omvangrijk zijn om neerslagwater vast te houden, kunnen er zich bepaalde plantensoorten vestigen. De voorduinen evolueren zo tot een zeereep. De achterduin-se strandvlakte gaat ontzilten tot een primaire duinvallei. Het zand van de duinen kan tengevolge van de wind landinwaarts verplaatst worden en doet een geremaniëerd duinenmassief ontstaan. De binnenduintrand is de overgangszone naar de polders³⁹⁹¹.

Vroeger (begin 20ste eeuw) vormden de kustduinen één aaneengesloten landschap. De Vlaamse kustlijn bestond uit een geheel van stuifduinen, uitgestoven valleien en duinmoerassen, slikken en schorren. De grote infrastructuurwerken zoals de aanleg van de kusttram in 1886 en de voltooiing van de koninklijke kustbaan in 1933 (in duinengebied), waarlangs nieuwe badplaatsen ontstonden, betekenden een eerste aantasting van de duinengordel. De grootste aantasting van het duinengebied kwam er echter na de Tweede Wereldoorlog met de opkomst van het massakusttoerisme (bebouwing, parkings, campings). Van de oorspronkelijke 5.000 ha duinen blijft er nog een 2.700 ha over. Zeereepduin (de duinengordel onmiddellijk achter het strand) is er slechts langs 33 km van de 65 km lange kustlijn³⁹⁹².

Duinen zijn onderhevig aan zowel kwantitatieve als kwalitatieve degradatie. Kwantitatief worden de duinen bedreigd door bebouwing (badsteden groeien naar elkaar toe) en erosiever-schijnselen. De eroderende werking van de zee wordt mee in de hand gewerkt door overbetre-ding van de duinen als gevolg van het toerisme. De duinen worden ook kwalitatief bedreigd (overbetreding, waterwinning en aanleg van golfterreinen)³⁹⁹³.

1.3. Soorten

1.3.1. Noordzee³⁹⁹⁴

De Noordzee kent een grote rijkdom aan flora en fauna. Een aantal factoren zijn verantwoor-delijk voor een gunstige leefomgeving. De Noordzee is een ondiepe zee en kan daardoor goed worden opgewarmd door de zon. Er wordt bovendien warm water vanuit de Atlantische Oceaan langs het Kanaal de Noordzee ingestuurd. Via de rivieren die in de Noordzee uitmon-den, wordt voedsel aangevoerd. Deze factoren zorgen ervoor dat er een overvloed aan plank-ton aanwezig is (dit zijn microscopisch kleine wiertjes en diertjes: fytoplankton en zoöplank-

³⁹⁹⁰ HERRIER, J.-L. en LETEN, M. (o.l.v. Prof. Dr. E. KUIJKEN), Inventaris van de knelpunten tussen het natuurbehoud en de gewestplannen in de duinstreek van de Vlaamse kust, Rapport A 93.39, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 2 maart 1993, (82 p. en kaarten), 4.

³⁹⁹¹ Ibid., 4-5.

³⁹⁹² BOSSU, P., 'Het ruimtelijk wanbeleid aan de Vlaamse kust', Panda (Wereld Natuur Fonds), 1991, nr. 41, 20-21.

³⁹⁹³ WESTVLAAMS EKONOMISCH STUDIEBUREAU (WES), Structuurplan kustzone. 1ste Fase: Karakteris-tieken en knelpunten. Behoeftenramingen en algemene visievorming. Samenvattend rapport, Brugge, mei 1992, (93 p.), 17.

³⁹⁹⁴ Voor een beschrijving hiervan, zie: NSQSR, 62-79.

ton). Het plankton vormt de basis van de hele voedselketen in de Noordzee. Het fytoplankton bestaat uit een drietal groepen kleine algen die in de bovenste waterlagen zweven. Ze fixeren de energie van de zon waarmee de in het water aanwezige nutriënten in levend materiaal wordt omgezet. Het fytoplankton dient als voedsel voor het zoöplankton, minuscule kleine diertjes die aan de oppervlakte van het water leven. Dit zijn voornamelijk roeipootkreeftjes. Larven van krabben, zeesterren en platvissen voeden zich op hun beurt met de roeipootkreeftjes. Na het larvaal stadium zakken ze af naar de zeebodem. Sommige soorten zoals kwallen, Haring en Zandspiering blijven na het larvaal stadium in het plankton leven en gaan zich voeden met de levensgemeenschap waar ze vroeger deel van uitmaakten. De Haring staat hiermee aan de top van de voedselketen en staat terzelfdertijd aan de basis van een hogere voedselketen waar hij ten prooi valt aan roofvissen als Makreel en Kabeljauw. Op deze basis steunt een hiërarchie van steeds grotere visetende vissoorten. Niet alleen vissen, maar ook vogels voeden zich met vis uit de Noordzee. De vissen en vogels vormen op hun beurt een voedselbron voor zeehonden, dolfinen en walvissen en uiteindelijk ook voor de mens.

Het fytoplankton vormt tevens de basis voor het bodemvoedselweb (benthische voedselweb). De zeebodem van de Noordzee is rijk aan leven. Op de zeebodem leven verschillende planten- en dierengemeenschappen, die afhankelijk zijn van de bodemstructuur (slib, zand, grind, keien en rotsen). In deze omgeving leven schelpdieren en schaaldieren (Krab, Kreeft, Garnaal)³⁹⁹⁵.

Er zijn in de Noordzee reeds 224 soorten vis vastgesteld, waaronder Haring, Makreel, kabeljauwachtigen, platvissen zoals Tong en Schol, Zalm, Paling, Zeeduivel, Zeewolf, enz.

Open water in de Noordzee bevat belangrijke populaties van zeevogels, met inbegrip van zowel offshore soorten als "inshore" soorten. Het belang van de vogelsoorten die voorkomen in de Noordzee blijkt uit een inventarisatie van belangrijke vogelgebieden, gemaakt door Birdlife International. Door Birdlife werden twintig belangrijke vogelgebieden met internationaal belang voor zeevogels geïdentificeerd in de Noordzee, het Kanaal en het Kattegat. De zes belangrijkste gebieden zijn goed voor meer dan 80% van de behoudswaarde voor de vogels die voorkomen in deze twintig gebieden. Deze zes gebieden zijn het noordelijke Kattegat, Orkney en Shetland, de Moray Firth - Aberdeen Bank - Tees, het Skaggerak - zuidwestelijke Noorse Trog, de oostelijke Duitse Bocht en Cap Griz Nez - Schiermonnikoog. Dit laatste gebied is een lang smal gebied van ongeveer 16.000 km², dat zich ongeveer 1.000 km² over het Franse continentaal plat, 1.700 km² over het Belgische continentaal plat en 13.000 km² over het Nederlandse continentaal plat uitstrekt. 6.400 km² is minder dan 20 meter diep. Het is een voornamelijk ondiep gebied met zandbanken en een modderige zeebodem. In het noordelijke deel stroomt water binnen afkomstig van de Rijn, de Maas en de Schelde. Het meeste zout water is afkomstig van het Kanaal. De fronten waar het brakke water wordt gescheiden van het water van de Noordzee en het Kanaal kunnen voedsel concentreren voor zeevogels. Door de getijdestroming wordt het water gemengd gedurende het hele jaar. Dit gebied sluit onmiddellijk aan bij de Waddenzee en de Voordelta, waarbij de Waddeneilanden belangrijke broedplaatsen

³⁹⁹⁵ Zie hierover: MACGARVIN, M., Het Greenpeace Boek. De Noordzee, Weert, M & P, 1990, (144 p.), 28-59; MAERTENS, D., 'Een grote ondiepe plas', Panda (Wereld Natuur Fonds), 1991, nr. 41, 4-8.

vormen voor een aantal zeevogels³⁹⁹⁶. Naast de gebieden die worden besproken in de studie van Birdlife, zijn er nog een aantal andere belangrijke gebieden zoals de Waddenzee en de Deense en Noorse fjorden.

De Noordzee kent ook een aantal belangrijke populaties van zeezoogdieren. Zo is ongeveer 40% van de wereldpopulatie Grijze zeehonden terug te vinden in de Noordzee en ongeveer 10% van de Gewone zeehond, evenals belangrijke populaties van kleine walvisachtigen, zoals de Tuimelaar, Bruinvis en Witsnuitdolfijn. Ook andere walvissoorten worden in min of meerdere mate waargenomen (zoals de Gewone dolfijn, de Witflankdolfijn)³⁹⁹⁷.

Het belang van de soorten die voorkomen in de Noordzee blijkt ook uit de soorten die worden genoemd in Bijlage II bij de Habitatrichtlijn (dier- en plantensoorten van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is). Van de 623 soorten die voorkomen op de lijst zijn er 124 die voorkomen in de Atlantische biogeografische regio, waarvan 18 mariene of kustzone soorten zijn. Voorbeelden zijn de Grijze zeehond, de Gewone zeehond, Tuimelaar en Bruinvissen. Bijlage II bevat tevens een aantal mariene, kustzone of anadrome vissoorten die voorkomen in de Atlantische Oceaan of de Noordzee (Zeelamprei, Steur, Zalm)³⁹⁹⁸.

De verschillende trofische niveaus die voorkomen in de Noordzee zijn aan een aantal bedreigingen onderhevig, als gevolg van menselijke activiteiten en gebruiken.

Het Quality Status Report North Sea, Subregio 4³⁹⁹⁹, geeft volgende impact aan voor de verschillende trofische niveaus.

Ernstige impact op de planktonpopulaties worden enkel gemeld als een gevolg van eutrofiëring. De impact op het benthos bestaat uit verstoring van de zeebodem door het vissen met bodemnetten ("bottom trawling"), waarbij belangrijke korte termijn effecten op bodemfauna worden gemeld. De mate van verstoring zal afhankelijk zijn van het gebruikte vismateriaal. Door de visserij kunnen benthische leefgemeenschappen worden aangetast door het verwijderen of kwetsen van zowel op de oppervlakte levende organismen (epibenthische fauna) als bodemorganismen. Bewijzen voor lange termijn effecten op regionaal vlak zijn nog niet duidelijk, alhoewel er aanwijzingen zijn dat populaties van (epi) benthische soorten verdwijnen of verminderen. Om de lange termijn effecten te kennen, is het vereist dat gebieden worden aangeduid waarbij het "trawlen" volledig wordt gebannen⁴⁰⁰⁰. Alhoewel minder verspreid, heeft

³⁹⁹⁶ SKOV, H., DURINCK, J., LEOPOLD, M.F. en TASKER, M.L., Important Bird Areas for Seabirds in the North Sea, Cambridge, Birdlife International, 1995, 156 p.

³⁹⁹⁷ NSQSR, 19 en 75-76.

³⁹⁹⁸ BUCK, A.L., l.c., 43-44.

³⁹⁹⁹ NORTH SEA TASK FORCE, North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, (195 p.), 189-191.

⁴⁰⁰⁰ North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 149-150.

verontreiniging veroorzaakt door offshore activiteiten een impact op een aanzienlijk deel van het gebied van subregio 4. Andere lokale impacten op de benthische gemeenschappen zijn bioaccumulatie van pollutanten in benthische organismen, een lage soortendiversiteit, toegeschreven aan het gecombineerd effect van hoge nutriënten en verontreinigingsniveaus, verdikking van de schelp en steriliteit veroorzaakt door tributiltyn, directe verwijdering van organismen en verandering van habitat als gevolg van zand- en gravelextractie, zeebodemveranderingen of het dodelijk begraven van organismen als gevolg van strandsuppletie of stortingsoperaties⁴⁰⁰¹.

Bij de effecten op de vispopulaties is verontreiniging één van de mogelijke causale factoren in het voorkomen van visziektes. De effecten op de vispopulaties zijn niet gekend, maar verwacht wordt dat deze van een geringe invloed zijn. Hetzelfde geldt voor de lokaal optredende effecten van verontreiniging door tributiltyn, dumping en constructiewerken. Voorts kan een relatie tussen eutrofiëring en de productie op hogere trofische niveaus niet worden uitgesloten, maar deze wordt waarschijnlijk verdoezeld door de effecten van de visserij⁴⁰⁰².

Inzake de effecten van de visserij op de visstocks⁴⁰⁰³ vermeldt het QSR, subregio 4 dat de kuitschietende ("spawning") stocks van bijvoorbeeld Tong, Kabeljauw, Makreel, Wijting en Sprot aanzienlijk zijn gedaald gedurende de laatste 20 tot 30 jaar. Haringsstocks die ineengestort waren op het einde van de jaren '70 herstelden na het sluiten van de haringvisserij gedurende een aantal jaren. Momenteel hebben de kuitschietende stocks van Kabeljauw en Makreel een kritiek laag niveau bereikt. Ook niet-commerciële vissoorten kunnen zwaar worden aangetast door de visserij. Zo is de Grote pieterman bijna uitgestorven in Nederlandse kustwateren. Vispopulaties worden ook aangetast door de grote aantallen vis die overboord worden gegooid door vissersvaartuigen ("discards"). Experimenten inzake het overleven van rondvissen, platvissen en Haring die ontsnappen uit de visnetten, geven aan dat er waarschijnlijk een aanzienlijke mortaliteit is. Onderzoek naar het overleven van terug overboord gegooid vis, die meer kan bijdragen tot het totale gewicht van de vangsten dan van het aantal te verlandden vis, geeft aan dat er een zeer kleine kans is op overleven⁴⁰⁰⁴.

Bij de impact door menselijke activiteiten op zeevogels zijn bijvoorbeeld volgende effecten vastgesteld: een hoge concentratie van cadmium, kwik en PCB's in sternes, dood van zeevogels als gevolg van accidentele olieverontreiniging en chronische aanwezigheid van kleinschalige olieslikken, inname van kleine plasticen voorwerpen die schadelijk kunnen zijn, veranderingen in de voedingsplaatsen als gevolg van het ontbreken van voedsel veroorzaakt door visserij of door een overvloed aan voedsel als gevolg van de "discarding" van vis of een toegenomen aanwezigheid van kleinere vissen, het verlies aan habitats door verstoring door recreatie of constructiewerken, verstoring door militaire activiteiten⁴⁰⁰⁵. Inzake de effecten van toerisme en recreatie blijkt dat de biotopen voor vogels die broeden op zandige stranden bijna

⁴⁰⁰¹ North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 191.

⁴⁰⁰² North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 191.

⁴⁰⁰³ Cf. *supra* inzake exploitatie levende rijkdommen.

⁴⁰⁰⁴ North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 147-149.

⁴⁰⁰⁵ North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 189.

volledig verloren gaan door de regelmatige aanwezigheid van mensen op de stranden⁴⁰⁰⁶. Zeevogels kunnen voorts ook terecht komen en verstrikt geraken in visnetten⁴⁰⁰⁷. Gegevens inzake lange termijn populaties zijn niet voorhanden, zodat het onmogelijk is het totale effect van deze activiteiten op het populatieniveau te kwantificeren. De impact is echter zwaar genoeg om zeevogels op populatieniveau aan te tasten, hetzij lokaal of op grote schaal. Voor de bedreigingen waaraan zeevogels onderhevig zijn (verontreiniging, habitatverandering, visserij, enzovoort) kan voorts nog worden verwezen naar een studie van het Wereld Natuur Fonds van 1993⁴⁰⁰⁸.

Bij de effecten op zeezoogdieren vermeldt het QSR, subregio 4, volgende gevallen: accumulatie van kwik afkomstig van diverse bronnen, zelfs tot een niveau dat dodelijk wordt beschouwd, effecten van PCB-niveaus op de reproductiviteit bij zeehonden, mortaliteit als gevolg van verstriking in visnetten, teruggedrongen groei en populatiegrootte van Bruinvissen als gevolg van gebrek aan voedsel, verlies van habitats voor zeehonden als gevolg van recreationele verstoring en constructiewerken, verstoring als gevolg van militaire activiteiten. Verstoring door een groot aantal toeristen aan boord van kleine boten of op surfplanken is waarschijnlijk een van de voornaamste oorzaken van het verdwijnen van de Gewone zeehond van de Delta regio in de zomer. Ook voor zeezoogdieren ontbreken lange termijn populaties gegevens. De effecten van de visserij op zeezoogdieren bestaat uit het optreden van competitie voor voedselbronnen voor deze soorten en het verstrikt geraken in de visnetten⁴⁰⁰⁹.

1.3.2. België

De kustwateren zijn belangrijke paai- en kinderkamergebieden voor veel vissoorten. In de Belgische kustwateren komen ondermeer Schol, Schar, Tong, Kabeljauw, Wijting, Haring en Sprot voor.

De Belgische kust is van belang voor veel vogelsoorten en dit voornamelijk tijdens de doortrek en de winterperiode⁴⁰¹⁰. Veel vogels passeren voorbij onze kust op hun trek naar het zuiden. Tot deze soorten behoren ondermeer de sterns (Grote stern, Visdiefje, Noordse stern, Dwergstern), meeuwen (Dwergmeeuw en Drieteenmeeuw). Soorten die normaal gezien ver op zee verblijven maar ingeval van zware storm naar onze kust gedreven worden zijn ondermeer de Jan van Gent, Noordse stormvogel, Grauwe en Noordse pijlstormvogel. Bij de invallende koude trekken vele soorten watervogels over zee langs onze kust (zoals Futen en Smienten). Naast vogels op doortrek komen aan onze kust ook veel vogelsoorten voor die blijven over-

⁴⁰⁰⁶ North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 187.

⁴⁰⁰⁷ North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 151.

⁴⁰⁰⁸ FURNESS, R. W., An Assessment of Human Hazards to Seabirds in the North Sea, WORLD WIDE FUND FOR NATURE (WWF), 1993, 88p.

⁴⁰⁰⁹ North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 147-151 en 189.

⁴⁰¹⁰ Zie hierover: MEIRE, P. en DEVOS, K., 'Vogels voor de Belgische kust', Panda (Wereld Natuur Fonds), 1991, nr. 41, 9-11; VAN GOMPEL, J., 'Zeevogels: leven of overleven', Milieurama, 1989, afl. 7, 3-6; OFFRINGA, H., SEYS, J., VAN DEN BOSSCHE, W. en MEIRE, P., o.e., 122 p.

winteren. Hiertoe behoren soorten als de Zwarte zee-eend, Eidereend, Toppereend, IJseend en Grote zee-eend. Alken en Zeekoeten zijn zowel op doortrek als tijdens de winter voor onze kust aanwezig.

De tellingen van stookolieslachtoffers bij vogels aan onze kust worden sinds 1991 gecoördineerd door het Instituut voor Natuurbehoud. Voordien gebeurde de coördinatie van de tellingen door de Belgische Jeugdbond voor Natuurstudie⁴⁰¹¹. Sinds 1992 worden maandelijks wintertellingen van de volledige kust gehouden en wekelijkse tellingen voor het traject Oostende-Nieuwpoort⁴⁰¹².

Aan de Belgische kust worden geregeld zeezoogdieren waargenomen⁴⁰¹³. Van de walvisachtigen (*Cetaceae*) zijn er twee soorten die tot de normale fauna van de zuidelijke Noordzee worden gerekend: de Bruinvis (*Phocoena phocoena*) en de Tuimelaar (*Tursiops truncatus*). De Bruinvis komt voornamelijk voor in kustwateren. Het is tevens de kleinste en meest waargenomen soort in de zuidelijke Noordzee. In vergelijking met de jaren vijftig toen deze soort nog zeer regelmatig voorkwam, is de soort nu sterk achteruitgegaan. Oorzaken zijn vermoedelijk vervuiling, vermindering van hun voedselbron (door overbevissing) en accidentele verdrinkingsdood in visnetten. De Tuimelaar was eveneens een veel voorkomende soort, maar werd vanaf de jaren zeventig en tachtig nog zeldzaam waargenomen. Oorzaken zijn ook hier hoogstwaarschijnlijk verontreiniging van hun leefomgeving, verminderen van hun voedselbronnen en verdrinkingsdood in visnetten. Naast deze twee inheemse soorten worden tevens nog een tiental andere soorten af en toe waargenomen in de zuidelijke Noordzee (Belgische en Nederlandse kust). Tot de soorten die vrij geregeld voorkomen in de zuidelijke Noordzee behoren soorten als de Witsnuitdolfijn, de Griend en de Dwergvinvis. Andere soorten die eveneens worden waargenomen in de zuidelijke Noordzee zijn de Witflankdolfijn, de Gewone dolfin, de Orca, de Grijs dolfin, de Beloega, de Butskop, de Potvis, de Gewone vinvis en de Noordse vinvis. Zo zijn in november 1994 vier Potvissen gestrand aan de Belgische kust, waarvan drie in Koksijde en een in Nieuwpoort. Ook in 1989 was een Potvis gestrand aan de Belgische kust.

Van de vinpotigen (*Pinnipedia*) komt enkel de Gewone zeehond (*Phoca vitulina*) voor in de kustwateren. Deze soort komt voor in heel de Noordzee en voornamelijk in de omgeving van zandbanken, slikplaten en estuaria. Andere soorten zoals de Grijs zeehond, Ringelrob en Klappmuts komen sporadischer voor aan onze kusten.

⁴⁰¹¹ Nu: Jeugdbond voor Natuur en Milieustudie - JNM.

⁴⁰¹² Voor de resultaten hiervan, zie ondermeer: SEYS, J. en MEIRE, P., Resultaten stookolieslachtoffertellingen langs de Vlaamse kust in de periode januari-april 1992, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, juni 1992, 17p. en SEYS, J., MEIRE, P. en KUIJKEN, E., Resultaten van stookolieslachtoffer-onderzoek langs de Vlaamse kust tijdens de winter 1992-93, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, oktober 1993, 24p.; OFFRINGA, H. en MEIRE, P., Tellingen van gestrande zeevogels langs de Vlaamse kust, oktober 1994-maart 1995, Rapport IN 95.13, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1995, 15 p. en bijlagen.

⁴⁰¹³ Zie hierover: PEET, G., NIJKAMP, H., NELISSEN, P.-H. en MAAS, F.-J., Bruinvissen, dolfijnen en walvissen van de Noordzee, Weert, M & P, 1992, 80p.; VAN GOMPEL, J., 'Zoogdieren: zeldzame vogels?', Panda (Wereld Natuur Fonds), 1991, nr. 41, 12-13; VAN GOMPEL, J., 'Zeevogels: leven of overleven. Deel 2. Zeezoogdieren', Milieuorama, 1989, afl. 9, 20-23; VAN GOMPEL, J., 'Zeevogels en zeezoogdieren: leven of overleven?', Studie- en Beleidsdag. De Noordzee: een zee voor het leven, Oostende, 20 mei 1989.

2. Internationale regelgeving inzake natuurbehoud

Bij de hierna volgende bespreking van de reglementering inzake het natuurbehoud in de Noordzee komen diverse deelmaatregelen aan bod. In de diverse internationale instrumenten is een duidelijk afgebakend onderscheid tussen de verschillende deelaspecten van het natuurbehoud soms moeilijk terug te vinden. Zo zullen gebiedsbeschermende maatregelen en soortenbeschermingsmaatregelen vaak samen aan te treffen zijn in eenzelfde instrument. Beiden kunnen ten andere niet los van elkaar worden gezien. Zo kunnen bepaalde leefgebieden worden beschermd omwille van de aanwezigheid van bepaalde soorten, die bescherming behoeven. Ook de grens tussen maatregelen omwille van het beheer met het oog op een eventuele exploitatie van bepaalde soorten, of het behoud en de bescherming is niet steeds eenduidig te maken. Door het nemen van beheersmaatregelen waarbij de exploitatie wordt beperkt, zal ook worden bijgedragen tot de bescherming van een bepaalde soort. Ook omgekeerd, in de meer behouds/bescherminggerichte verdragen, worden vaak bepalingen opgenomen in verband met de vangst van soorten.

Omwille van praktische redenen wordt hierna een onderscheid gemaakt in maatregelen inzake gebiedsbescherming en maatregelen inzake soortenbescherming.

Onder gebiedsbeschermende maatregelen wordt voor de indeling in dit hoofdstuk begrepen, de maatregelen die het identificeren of instellen of aanduiden van bepaalde leefgebieden of ecosystemen beogen. De gevolgen van de instelling van een beschermd gebied voor andere functies en maatregelen die bepaalde activiteiten beperken in beschermde gebieden komen hier slechts summier aan bod. Voor de maatregelen inzake het beperken van bepaalde activiteiten zoals scheepvaart of visserij kan naar andere hoofdstukken worden verwezen.

Bij de soortenbeschermingsmaatregelen worden de maatregelen omschreven die betrekking hebben op ondermeer het doden en vangen van bepaalde diersoorten, evenals de handel in soorten. De bescherming en het beheer van visstapels kwam echter reeds aan bod in hoofdstuk 2 inzake de exploitatie van levende rijkdommen.

2.1. Gebiedsbescherming⁴⁰¹⁴

2.1.1. Mariene gebiedsbescherming

De eerste maatregelen inzake (marien) natuurbehoud waren hoofdzakelijk gericht op het beheren van geëxploiteerde stocks, zoals de visserijreglementering of de reglementering inzake de walvisvangst. Nadien werden ook andere soorten beschermd door het invoeren van een verbod op het doden of vangen, of het beperken van de handel in soorten. Dergelijke maatregelen zullen echter niet voldoende zijn, indien niet de leefgebieden van in het wild voorkomende soorten voldoende worden beschermd. In het internationaal en nationaal recht werden instrumenten uitgewerkt om leefgebieden van bepaalde soorten te beschermen. In de eerste plaats wordt naar instrumenten gekeken die specifiek gericht zijn op het mariene milieu.

⁴⁰¹⁴ Het luik inzake gebiedsbescherming werd reeds grotendeels gepubliceerd, cf. CLIQUET, A., 'Mogelijkheden in internationaal en nationaal recht voor de bescherming van mariene habitats', Colloquium Het Natuurbeschermingsrecht, Brussel, Belgische Vereniging voor milieurecht, 12 januari 1996 (in druk).

2.1.1.1. Zeerechtverdragen

De eerste zeerechtverdragen die werden afgesloten op de Eerste Zeerechtconferentie van de Verenigde Naties (UNCLOS I) in Genève in 1958, met name het Verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone (VTZ)⁴⁰¹⁵, het Verdrag inzake het continentaal plat (VCP)⁴⁰¹⁶, het Verdrag inzake de volle zee (VVZ) en het Verdrag inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee (VVLZ), besteden geen aandacht aan de bescherming van mariene habitats. Wel wordt de soevereiniteit van een kuststaat over zijn territoriale zee bevestigd (art. 1 VTZ) en wordt in het VCP bepaald dat een kuststaat soevereine rechten heeft met het oog op de exploratie en exploitatie van de levende rijkdommen van het continentaal plat (art. 2 (1) VCP). Hieruit kunnen impliciet rechten van kuststaten in verband met het beschermen van mariene habitats worden vastgelegd, maar de zeerechtverdragen bevatten geen bepalingen inzake bijvoorbeeld het identificeren of beschermen van bepaalde ecologische belangrijke gebieden. Het VVLZ is beperkt tot soortenbeschermingsmaatregelen.

Het internationaal zeerecht zoals dit is gecodificeerd in de verdragen van 1958 en in het Zeerechtverdrag van 1982⁴⁰¹⁷ vormt wel de basis waarin de rechten van kuststaten en andere staten worden vastgelegd. Deze bepalingen zijn dus van enorm belang teneinde de mogelijkheden van een kuststaat voor mariene gebiedsbescherming te kunnen inschatten. Alhoewel reeds voordien werd ingegaan op de verschillende mariene rechtsgebieden⁴⁰¹⁸, wordt hier specifiek kort ingegaan op de mogelijkheden van het instellen van mariene beschermde gebieden in de onderscheiden mariene rechtsgebieden.

Als gevolg van de soevereiniteit van de kuststaat over zijn **territoriale zee** (cf. art. 1 (1) VTZ en art. 2 (1) Zeerechtverdrag van 1982) is de kuststaat bevoegd om maatregelen te nemen inzake bijvoorbeeld de visserij in de territoriale zee, evenals maatregelen inzake het behoud en beheer van de natuurlijke rijkdommen en de natuurwaarden. Voor het instellen van een marien reservaat of een ander beschermd gebied in de territoriale zee zijn er dus geen juridische bezwaren⁴⁰¹⁹. In verscheidene kuststaten zijn trouwens reeds mariene reservaten of andere beschermde gebieden ingesteld.

De soevereiniteit over de territoriale zee wordt enkel beperkt door het oorspronkelijke gewoonterechtlijk beginsel van het recht op onschuldige doorvaart door vreemde schepen (art.

⁴⁰¹⁵ Verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone, Genève, 29 april 1958. Tekst in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, 1990, II.1.24. Nederlandse tekst in: *B.S.*, 2 februari 1972.

⁴⁰¹⁶ Verdrag van 29 april 1958 van Genève inzake het continentaal plateau. Tekst in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW, *The Ratification of Maritime Conventions*, Londen, Lloyd's of London Press, 1990, II.1.30.

⁴⁰¹⁷ Overeenkomst van 10 december 1982 van de Verenigde Naties inzake het zeerecht. Tekst in: *ILM*, 1982, 1261. Het Verdrag is internationaal in werking getreden op 16 november 1994.

⁴⁰¹⁸ Cf. deel I, hoofdstuk 3.

⁴⁰¹⁹ PEET, G. en GUBBAY, S., 'Marine Protected Areas in the North Sea' in *The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation*, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, (241-251), 243.

14 VTZ en art. 17 Zeerechtverdrag). De kuststaat kan de onschuldige doorvaart door zijn territoriale zee dus niet belemmeren (art. 24 Zeerechtverdrag), maar kan dit recht wel tijdelijk opschorten indien dit noodzakelijk is voor zijn veiligheid (art 25 (3) Zeerechtverdrag). De kuststaat is ook gerechtigd om wetten en voorschriften aan te nemen betreffende de onschuldige doorvaart door de territoriale zee. Zo kan de kuststaat maatregelen nemen betreffende de onschuldige doorvaart ten aanzien van materies zoals de veiligheid van de scheepvaart en de regeling van het scheepvaartverkeer, het voorkomen van inbreuken op de wetten en voorschriften van de kuststaat inzake visserij, het behoud van de levende rijkdommen van de zee, de bescherming van het milieu van de kuststaat en het voorkomen, verminderen en bestrijden van de verontreiniging ervan (art. 21 (1) Zeerechtverdrag). De kuststaat kan bijvoorbeeld in een marien beschermd gebied, zoals een marien reservaat, de scheepvaart door dit gebied verbieden, mits een alternatieve vaarroute wordt aangegeven waardoor het recht op onschuldige doorvaart kan worden blijven uitgeoefend. Er moet hierbij ook echter rekening worden gehouden met internationale reglementeringen inzake routeringsmaatregelen. Artikel 22 van het Zeerechtverdrag bepaalt dat de kuststaat van vreemde schepen die het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee uitoefenen, kan eisen dat deze de voor de doorvaart van schepen aangewezen of voorgeschreven scheepvaartroutes en verkeersscheidingsstelsels gebruiken. Bij het instellen van scheepvaartroutes of verkeersscheidingsstelsels houdt de kuststaat rekening met de aanbevelingen van de bevoegde internationale organisatie (Internationale Maritieme Organisatie), alsook met de vaarwateren die gewoonlijk voor de internationale scheepvaart worden gebruikt, de bijzondere kenmerken van bepaalde schepen en vaarwateren, en de verkeersdichtheid.

Luidens de aanbevelingen die door IMO hierover werden aangenomen, is binnen de territoriale zee de kuststaat bevoegd voor het instellen van verkeersscheidingsstelsels en andere routeringsmaatregelen, maar worden deze verzocht de criteria vooropgesteld door IMO te volgen en het voorstel over te maken voor aanneming door IMO⁴⁰²⁰. Alhoewel er dus geen formele verplichting bestaat, worden kuststaten verzocht om de routeringsmaatregelen die ze instellen, te laten aannemen door IMO. Op internationaal niveau is IMO de enige bevoegde organisatie om routeringsmaatregelen aan te nemen⁴⁰²¹.

Als gevolg van de soevereiniteit over de territoriale zee kan de kuststaat andere gebruiksfuncties beperken of verbieden in de territoriale zee. Bij het beperken van de visserij moet wel de visserijwetgeving van de Europese Unie in acht worden genomen⁴⁰²².

In de EEZ beschikt de kuststaat over soevereine rechten inzake exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen, van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond ervan, evenals over rechtsmacht ondermeer ten aanzien van de bescherming en het behoud van het mariene milieu en het marien wetenschappelijk onderzoek (art. 56 Zeerechtverdrag). Het instellen van een marien beschermd gebied is een

⁴⁰²⁰ Zie General Provisions on Ship's Routeing, 3.12 en 3.14. Zie ook IMO-Resolutie A. 720 (17), 3.5.

⁴⁰²¹ Hoofdstuk V, voorschrift 8, b, Solas-Verdrag. Zie ook: General Provisions on Ship's Routeing, 3.1. en IMO-Resolutie A. 720 (17), 3.4.1.

⁴⁰²² Cf. hoofdstuk inzake exploitatie van levende rijkdommen.

behoudsmaatregel en dus zal een kuststaat gerechtigd zijn om binnen de EEZ een marien beschermd gebied in te stellen⁴⁰²³, waarbij bijvoorbeeld maatregelen kunnen worden genomen inzake visserij of soortenbescherming. De kuststaat moet hierbij evenwel de rechten van andere staten in acht nemen (bv. vrijheid van scheepvaart). De beperking van de scheepvaart binnen een beschermd gebied in de EEZ kan niet unilateraal worden aangenomen door de kuststaat. Zo dienen de routeringsmaatregelen binnen de EEZ te worden aangenomen door IMO⁴⁰²⁴. Het instellen van een beschermd gebied onder artikel 211 (6) van het Zeerechtverdrag (cf. *infra*) waarbij door de kuststaat bijzondere maatregelen worden genomen ten aanzien van de scheepvaart in dat gebied, moet worden voorgelegd aan IMO.

De kuststaat oefent soevereine rechten uit over zijn **continentaal plat** voor de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen ervan (art. VCP 2 (1) en art. 77 (1) Zeerechtverdrag). Onder natuurlijke rijkdommen wordt begrepen de minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebodem en de ondergrond en de levende organismen die tot de sedentaire soort behoren (art. 77 (4) Zeerechtverdrag). Soevereine rechten staan niet gelijk met de soevereiniteit die over de territoriale zee wordt uitgeoefend. Het uitoefenen van soevereine rechten betekent dat de staat alle noodzakelijke rechten voor en verbonden met de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het continentaal plat uitoefent. Een kuststaat kan dus in principe een marien beschermd gebied instellen op zijn continentaal plat met het oog op het behoud van de aanwezige rijkdommen. Alhoewel de maatregelen in een dergelijk gebied enkel betrekking kunnen hebben op de zeebodem en de ondergrond, kan het instellen van een beschermd gebied, waarin de exploitatie van de zeebodem wordt verboden of beperkt, tevens een gunstige impact hebben op het gehele mariene ecosysteem.

In de **volle zee** geldt het principe van de vrijheid van de volle zee (art. 2 VVZ en art. 87 Zeerechtverdrag). De vrijheid van de volle zee betekent echter niet dat dit een volledig rechteloos gebied zou zijn. Op volle zee dienen regels en gebruiksvoorschriften nageleefd te worden. Het instellen van mariene beschermde gebieden in volle zee zal niet kunnen door één enkele staat, maar kan enkel gebeuren op basis van een verdrag of op basis van een beslissing van een internationaal bevoegd orgaan. Voorbeeld hiervan is het walvisreservaat in Antarctica of het walvisreservaat in de Indische Oceaan of nog het instellen van bijzondere gebieden onder het Marpol-Verdrag.

In het Zeerechtverdrag van 1982 worden de mogelijkheden voor kuststaten voor de bescherming van het mariene milieu uitgebreid, in het bijzonder door de bepalingen inzake het instellen van een EEZ. Het Zeerechtverdrag vermeldt echter niet expliciet het instellen van mariene beschermde gebieden zoals bijvoorbeeld mariene reservaten of mariene parken. Het geeft wel de mogelijkheid tot het instellen van gebieden waarin beperkende maatregelen ten aanzien van de scheepvaart en verontreiniging door scheepvaart mogelijk zijn. Artikel 211 (6) van het Zeerechtverdrag biedt de mogelijkheid tot het aanduiden van een gebied als kwetsbaar gebied, voor gebieden gelegen binnen de EEZ. Indien omwille van erkende technische redenen met

⁴⁰²³ Zie: KENCHINGTON, R., *o.c.*, 24.

⁴⁰²⁴ Cf. Solas-Verdrag, Hoofdstuk V, voorschrift 8, b. Zie ook: General Provisions on Ship's Routing, 3.1. en IMO-Resolutie A. 720 (17), 3.5.2.

betrekking tot de oceanografische en ecologische omstandigheden in het gebied, en het gebruik of de bescherming van de rijkdommen daarvan en het speciale karakter van het verkeer daarin, de aanneming van bijzondere verplichte maatregelen ter voorkoming van verontreiniging door schepen is vereist, dan kan de kuststaat voor dat gebied aan IMO een mededeling richten. IMO beslist of het gebied aan de hierboven vermelde eisen voldoet. In dat geval kan de kuststaat wetten en voorschriften aannemen ter voorkoming, vermindering of bestrijding van verontreiniging door schepen, met toepassing van de internationale regels of normen of gebruiken bij de navigatie die via IMO van toepassing zijn verklaard op bijzondere gebieden.

2.1.1.2. Gebiedsbeschermende maatregelen inzake de scheepvaart

Naast het bepaalde in artikel 211 (6) van het Zeerechtverdrag zijn er nog een aantal mogelijkheden om beschermde gebieden in te stellen, waarin beperkende maatregelen gelden inzake scheepvaart. Zo kunnen op grond van het **Marpol-Verdrag**⁴⁰²⁵ "bijzondere gebieden" worden ingesteld, waar strengere regels worden opgelegd aan de scheepvaart. De maatregelen die gelden in het bijzonder gebied onder het Marpol-Verdrag zijn vastgelegd in het Verdrag zelf en zijn beperkt tot lozingsmaatregelen. In het geval een kwetsbaar gebied wordt ingesteld in de EEZ op basis van artikel 211 (6) van het Zeerechtverdrag, doen de kuststaten zelf voorstellen voor het nemen van specifieke maatregelen ten aanzien van de scheepvaart. Deze moeten niet beperkt zijn tot lozingsvereisten. Door het feit dat artikel 211 (6) melding maakt van de bescherming van de rijkdommen, kan de toepassing ervan ruimer worden gezien dan het concept van een bijzonder gebied onder het Marpol-Verdrag.

Het voorstel voor het aanduiden van een gebied als bijzonder gebied onder Bijlage I, II of V bij het Marpol-Verdrag gebeurt door de lidstaten. Het voorstel wordt aangenomen door IMO en maakt het voorwerp uit van een amendement bij het Marpol-Verdrag⁴⁰²⁶. Een bijzonder gebied onder Marpol is meestal een groot gebied, zoals een zee of een half-ingesloten zee⁴⁰²⁷. Een klein gebied zoals bijvoorbeeld de Vlaamse Banken komt dus minder in aanmerking. Dit gebied maakt wel deel uit van het bijzonder gebied bij Bijlage V, aangezien de Noordzee is aangeduid als bijzonder gebied voor deze bijlage⁴⁰²⁸. Het aanduiden van de Noordzee als bijzonder gebied bij de andere bijlagen dient te gebeuren in samenwerking met de andere Noordzeestaten (cf. ook par. 44 Vierde Noordzeeverklaring).

Een gebied kan ook worden aangeduid als **bijzonder gevoelig zeegebied** ("*particular sensitive sea area*") onder IMO. In de territoriale zee kan de kuststaat zelf een dergelijk bijzonder

⁴⁰²⁵ Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, Londen, 2 november 1973 en Protocol van 17 februari 1978. Tekst verdrag in ILM, (11) 1972, 1294, tekst protocol in ILM, (17) 1978, 546.

⁴⁰²⁶ Voor een beschrijving van de procedure voor het aanduiden van een gebied als bijzonder gebied onder het Marpol-Verdrag, zie: IMO-Resolutie A. 720 (17), 2.3.

⁴⁰²⁷ IMO-Resolutie A. 720 (17), 1.4.9.

⁴⁰²⁸ Met ingang van 18 februari 1991. Zie: IMO News, 1990/1, 12 en IMO News, 1991/3, 20.

gevoelig zeegebied identificeren, gebaseerd op de criteria zoals aangegeven door IMO⁴⁰²⁹. Buiten de territoriale zee worden gebieden als bijzonder gevoelig zeegebied geïdentificeerd door IMO. De voorstellen voor deze maatregelen berusten echter bij de kuststaten⁴⁰³⁰. Er werden nog geen gebieden die onder Belgische bevoegdheid vallen, aangeduid als bijzonder gevoelig zeegebied. Wel werd op vraag van de Raad Leefmilieu van de Europese Unie inzake de identificatie van gebieden als "*ecologisch kwetsbare gebieden in mariene en kustgebieden*" ("*environmentally sensitive areas - marine and coastal*") (ESA's), met het oog op het laten aannemen door IMO van beperkingen aan het scheepvaartverkeer, het gebied "Vlaamse Banken" door het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu als ESA voorgesteld (bij brief van 29 oktober 1993)⁴⁰³¹.

2.1.1.3. Agenda 21

Met uitzondering van de gebieden waarin beperkingen gelden inzake de scheepvaart, blijken er tot dusver in het internationaal recht weinig verplichtingen te bestaan inzake het identificeren en instellen van mariene habitats. Een dergelijke bepaling is wel terug te vinden in Hoofdstuk 17 van Agenda 21⁴⁰³². In het hoofdstuk inzake integraal beheer en duurzame ontwikkeling van kustzone en mariene gebieden, met inbegrip van de EEZ, worden de kuststaten opgeroepen tot het nemen van maatregelen voor het behoud van biologische diversiteit en de productiviteit van mariene soorten en habitats onder nationale jurisdictie. Deze maatregelen kunnen ondermeer inhouden, het onderzoek naar mariene biodiversiteit, het inventariseren van bedreigde soorten en van kustzone en mariene habitats, het instellen en beheren van beschermde gebieden, en steun aan wetenschappelijk onderzoek en de verspreiding van de resultaten ervan (Agenda 21, 17.7).

Ook in het hoofdstuk inzake het duurzaam gebruik en behoud van mariene levende rijkdommen onder nationale jurisdictie, worden de staten opgeroepen tot het instellen van beschermde gebieden. Staten dienen mariene ecosystemen, die een hoge mate van biodiversiteit en productiviteit vertonen en andere kritische habitatgebieden te identificeren en dienen in de nodige beperkingen van het gebruik in die gebieden te voorzien, ondermeer door het aanduiden van beschermde gebieden. Prioriteit moet worden gegeven ondermeer aan estuaria en paaigebieden en kinderkamers (Agenda 21, 17.86).

Agenda 21 is echter geen bindend instrument. Het kan echter wel een belangrijke impuls betekenen voor het te voeren beleid van de kuststaten.

⁴⁰²⁹ Voor de criteria voor het aanduiden van een gebied als bijzonder gevoelig zeegebied, zie IMO-Resolutie A. 720 (17), 3.3. De criteria omvatten ecologische criteria, sociale, culturele en economische criteria en wetenschappelijke en educatieve criteria.

⁴⁰³⁰ Zie voor de procedure: IMO-Resolutie A. 720 (17), 3.2.

⁴⁰³¹ Ad hoc Technische Commissie Noordzee, MNZ/93/11/12-N.

⁴⁰³² Tekst in: ROBINSON, N. (ed.), *Agenda 21: Earth's Action Plan*, New York, Oceana Publications, 1993, 683 p.

2.1.1.4. Noordzeeverklaringen

Een dergelijke impuls gaat ook uit van de diverse Noordzeeconferenties en de daaruit volgende verklaringen inzake de bescherming van de Noordzee. In de eerste twee Noordzeeverklaringen (Bremen, 1984 en Londen, 1987) zijn echter geen bepalingen terug te vinden inzake gebiedsbescherming. Deze verklaringen waren hoofdzakelijk beperkt tot bepalingen inzake preventie van verontreiniging van de Noordzee. Wel wordt in de Tweede Noordzeeverklaring⁴⁰³³ het belang van de Waddenzee voor de Noordzee erkend: de deelnemers erkennen de kwetsbaarheid van de Waddenzee en haar belang voor de Noordzee als geheel, en nemen met zorg kennis van het feit dat haar ecologische waarde wordt bedreigd door een aantal verschillende factoren (Verklaring van Londen, XII). Voorts komen de partijen overeen de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Noordzeekustlanden ter bescherming van de Waddenzee tegen vervuiling te erkennen en het reproducerend vermogen van deze gebieden die van belang zijn voor de levende rijkdom van de gehele Noordzee te vrijwaren (Verklaring van Londen, XVI, 43).

De Verklaring verwijst verder naar de Gezamenlijke Verklaring van de Waddenzeelanden, die als bijlage bij de Ministeriële Verklaring is gevoegd (Annex F). Deze gezamenlijke verklaring van de Waddenzeelanden wordt door de Noordzeeministers verwelkomd met als doel het terugbrengen en uiteindelijk stopzetten van de verontreiniging in dit gebied om zo haar belangrijke functie voor de Noordzee als geheel te handhaven en waar noodzakelijk te herstellen (Verklaring van Londen, XVI, 44). In de Verklaring van de drie Waddenzeelanden, Nederland, Denemarken en Duitsland, wordt besloten al het mogelijke te doen, in samenwerking met andere Noordzeelanden, om vervuiling van de Noordzee door welke bron dan ook verder terug te brengen, met het doel het behoud en bescherming van het Waddengebied. De acties hiertoe moeten gebaseerd zijn op het voorzorgsprincipe en emissies van alle verontreinigende stoffen moeten aan de bron worden beperkt. Voorts zijn er bepalingen in verband met gevaarlijke stoffen, scheepvaart, offshore-installaties en onderzoek.

In de **Derde Noordzeeverklaring** (Den Haag, 1990⁴⁰³⁴) wordt wel aandacht besteed aan de bescherming van de leefomgeving en de soorten. De partijen komen overeen de bescherming van de mariene fauna te verbeteren en derhalve, in overeenstemming met Bijlage 5, een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak aan te nemen voor de ontwikkeling van de bescherming van soorten en hun leefomgeving en geschikte natuurbeschermingsmaatregelen voor de Noordzee, in het bijzonder ter bescherming van zeehonden, zee- en kustvogels, leefomgeving en vindplaatsen, te ontwikkelen (Verklaring van den Haag, 39).

In Bijlage 5 bij de Verklaring van Den Haag (Bescherming van soorten en natuurlijke leefomgeving) worden ondermeer maatregelen inzake de inspectie van vindplaatsen en gebieden vastgesteld, waarover moet worden gerapporteerd aan de North Sea Task Force. Tot deze maatregelen behoort het verkennen van mariene vindplaatsen met inbegrip van kustgebieden en estuaria en de open zee, teneinde vindplaatsen te kunnen vaststellen die van nationaal of

⁴⁰³³ Tweede Internationale Conferentie over de Bescherming van de Noordzee, Londen, 24-25 november 1987.

⁴⁰³⁴ Ministeriële Verklaring van de Derde Internationale Conferentie over de Bescherming van de Noordzee, Den Haag, 8 maart 1990.

internationaal belang zijn, dit in overeenstemming met door de North Sea Task Force vast te stellen criteria voor de desbetreffende soorten en leefgemeenschappen (punt 2.2 Bijlage 5).

Voor deze vindplaatsten moeten de geschikte methoden worden toegepast voor beheer, behoud en bescherming. Deze maatregelen kunnen omvatten:

- aanwijzing uit hoofde van het Verdrag van Ramsar of de EG-Vogelrichtlijn;
- wettelijk toezicht op bepaalde vormen van gebruik van de zee in aangewezen gebieden;
- het nemen van passende maatregelen voor het behoud of het herstel van de Gewone zeehonden die ernstig in aantal zijn teruggelopen door ziekte of vervuiling, met inbegrip van beperkingen ten aanzien van het doden of verstoren, en het instellen van reservaten die beperkt toegankelijk zijn voor het publiek, teneinde de zeehondenkolonies in staat te stellen zich te herstellen zonder te worden verstoord (punt 3, Bijlage 5).

In de Derde Ministeriële Verklaring wordt opnieuw bijzondere aandacht besteed aan de Waddenzee. De partijen komen overeen hoge prioriteit toe te kennen aan de uitvoering van de maatregelen, overeengekomen in de Ministeriële Verklaring, die waarschijnlijk van bijzondere betekenis zijn voor de Waddenzee, een gebied dat van vitaal belang is voor de Noordzee als geheel.

Daartoe moeten de partijen:

- kennis nemen van de Gezamenlijke Verklaring van de Waddenzeestaten;
- indien van toepassing, de aanbevelingen van de Waddenzeestaten uitvoeren;
- de Waddenzeestaten verzoeken door te gaan met het rapporteren over de geboekte vooruitgang met betrekking tot de bescherming van de Waddenzee;
- doorgaan met aanbevelingen te doen aan de Noordzeeconferenties over beleidslijnen die belangrijk zijn voor de bescherming van dit gebied (Verklaring van Den Haag, 34).

Bijlage 4 bij de Ministeriële Verklaring omvat een nieuwe verklaring van de Waddenzeelanden die veel uitgebreider is dan de verklaring afgelegd tijdens de Tweede Noordzeeconferentie. Volgens de Verklaring is de Waddenzee een natuurgebied van groot internationaal belang en van vitaal belang voor het ecologische functioneren van de Noordzee. Gezien de sterke onderlinge afhankelijkheid van de Waddenzee en de Noordzee, is het essentieel dat er een geïntegreerde en uitgebreide benadering wordt toegepast ter bescherming van het mariene milieu van de Noordzee en haar levende rijkdommen (Bijlage 4, 1). Teneinde de bescherming van de Waddenzee verder te verbeteren en haar functie voor de hele Noordzee veilig te stellen, komen de Waddenzeestaten overeen een aantal specifieke acties te ondernemen, ondermeer inzake milieueffectrapportage (Bijlage 4, 2).

De Waddenzeestaten zijn bezorgd over het toegenomen broeikaseffect en de daaruit voortvloeiende stijging van de zeespiegel, hetgeen een zeer ernstige bedreiging vormt voor het behoud van de Waddenzee op lange termijn en voor andere watergebieden langs de Noordzeekust en elders in de wereld. De Waddenzeestaten steunen het werk van de Intergouvernementele Commissie over klimaatverandering en in het bijzonder de acties vermeld in de Verklaring van Noordwijk over de atmosferische verontreiniging en klimaatverandering (november 1989) (Bijlage 4, 4).

De Waddenzeelanden doen tevens een aantal aanbevelingen aan de Noordzeestaten over te nemen maatregelen. De maatregelen betreffen schadelijke stoffen, uitbanning van PCB's en PCT's (gezien de problemen die deze stoffen veroorzaken bij de voortplanting van zeehonden

en de schade die ze toebrengen aan het mariene milieu in het algemeen), atmosferische vervuiling en scheepvaart. Er worden tevens een aantal aanbevelingen gedaan inzake natuurbehoud. Gezien het grote internationale belang van de Waddenzee in het kader van natuurbehoud en de ecologische relatie tussen de Waddenzee en de Noordzee, verzoeken de Waddenzeestaten de Noordzeestaten maatregelen te nemen om de natuur van de Noordzee te behouden, te beschermen, en waar nodig te herstellen, in het bijzonder met betrekking tot:

- het opstellen van overzichten van het voorkomen van bedreigde of op een andere manier niet goed beschermde trekkende soorten en op basis daarvan gemeenschappelijk stappen te ondernemen in het kader van het Verdrag van Bonn inzake trekkende wilde diersoorten;
- het opstellen van een gezamenlijk actieprogramma om de kwetsbare of sterk afgenomen populaties van zeedieren te herstellen met het actieprogramma van de Waddenzeestaten voor het herstel van de zeehondenpopulatie als voorbeeld;
- het opnemen van belangrijke "wetlands" in kustgebieden en estuaria van de Noordzee in de Lijst van watergebieden van internationale betekenis uit hoofde van het Verdrag van Ramsar;
- het instellen van natuurreservaten in deze gebieden en het opnemen van monitoring van wilde diersoorten in de monitoringsactiviteiten.

De Waddenzeestaten verzoeken de Noordzeelanden dringend initiatieven te ondersteunen in het kader van de internationale organisaties voor natuurbehoud, bijvoorbeeld in het kader van de Verdragen van Bonn, Bern en Ramsar (Bijlage 4, 10-11).

In de **Vierde Noordzeeverklaring** (Esbjerg, 1995⁴⁰³⁵) wordt een volledig hoofdstuk gewijd aan de bescherming van soorten en habitats in kustwateren en offshoregebieden. Hierbij wordt ondermeer gewezen op de mogelijkheden die worden geboden door de EU-Habitatrichtlijn voor de realisatie van Natura 2000 in de kustzonewateren. De EG-lidstaten komen overeen om samen te werken voor de volledige realisatie van Natura 2000 ondermeer in de kustwateren van de Noordzee (Verklaring, I.4)⁴⁰³⁶.

Alhoewel de ministers erkennen dat het mariene ecosysteem van de Noordzee een onderling afhankelijk geheel is, moet de bescherming ervan niettemin worden gezien binnen het kader van diverse nationale, Europese en internationale systemen. De ministers erkennen dat er twee niveaus van actie zijn die gecoördineerd dienen te worden: een eerste niveau is het nemen van maatregelen binnen de territoriale zee, met als belangrijke component hierin de implementatie van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Een tweede soort maatregelen dient genomen te worden in de rest van de Noordzee. Dit kan eventueel nieuwe vormen van samenwerking tussen de Noordzeestaten vereisen (Verklaring van Esbjerg, I.5). De ministers vragen de Europese Commissie en het Europees Milieuagentschap om een classificatiesysteem te ontwikkelen voor mariene biotopen in de Noordzee. Deze classificatie dient te worden gebruikt als basis voor de identificatie van mariene habitats en soorten die speciale beschermingsmaatregelen vragen (Verklaring van Esbjerg, I.6).

⁴⁰³⁵ Ministerial Declaration on the Fourth International Conference on the Protection of the North Sea, 9 June 1995.

⁴⁰³⁶ Zie *infra* inzake de Habitatrichtlijn.

Aangezien algemene milieubeheersmaatregelen onvoldoende kunnen zijn om een adequate bescherming van bepaalde soorten en hun leefomgeving te verzekeren, komen de ministers overeen om een integrale visie te ontwikkelen voor specifieke behoudsmaatregelen nodig voor ecologisch belangrijke of biodiversiteitsindicatorsoorten en hun habitats die bedreigd of kwetsbaar zijn of dit kunnen worden (Verklaring van Esbjerg, I.9). De waarde van de mariene habitats is hier dus verbonden met de soorten die erin voorkomen, maar worden dus niet erkend als hebbend een intrinsieke waarde⁴⁰³⁷.

Een aantal maatregelen wordt voorgesteld inzake gebiedsbescherming, zoals bijvoorbeeld het identificeren en in kaart brengen van bedreigde of ecologisch belangrijke habitats (Verklaring, I, 9, iii) en de evaluatie van het gebruik van beschermde gebieden in de Noordzee als middel om bedreigde en kwetsbare soorten te beschermen (Verklaring van Esbjerg, I, 9, vi).

Inzake visserij en scheepvaart worden ook nog een aantal maatregelen voorgesteld inzake gebiedsbescherming. In het hoofdstuk inzake visserij en Bijlage I bij de Verklaring (opvolgingsmaatregelen inzake visserij) is er sprake van ongestoorde gebieden. Door ICES werd advies gegeven inzake het instellen, op experimentele basis, van ongestoorde gebieden in de Noordzee voor wetenschappelijke doeleinden teneinde onderzoek te kunnen doen naar het herstel en herontwikkeling van het mariene ecosysteem. De Noordzeeministers vragen de Europese Commissie om in samenwerking met Noorwegen een voorstel vóór 1997 te overwegen voor de keuze van de locatie en het instellen van dergelijke ongestoorde gebieden in de Noordzee (Verklaring, II, 16, ix). Inzake de scheepvaart komen de ministers overeen om binnen IMO actie te ondernemen teneinde de Noordzee te laten instellen als bijzonder gebied onder Bijlage I en II bij het Marpol-Verdrag (Verklaring van Esbjerg, V, 44).

De laatste Noordzeeverklaring erkent dus duidelijk het belang van de bescherming van de mariene soorten en hun leefomgeving van de Noordzee. Alhoewel de Noordzee als een onderling afhankelijk geheel wordt gezien en de nood aan een integrale benadering wordt erkend, wordt geen eenheid in de aanpak voor de verbetering van het behoud van de soorten en leefomgeving voorzien. Daarentegen worden de verschillende niveaus van acties benadrukt, met de territoriale zee (en de rol van de EU-wetgeving hierbij) enerzijds en de rest van de Noordzee anderzijds. Hierdoor wordt een integrale aanpak voor gebieden zowel binnen als buiten de territoriale zee bemoeilijkt. Het onderscheid dat wordt gemaakt in de Noordzeeverklaring vloeit voort uit het gebrek aan wetgeving en rechtsmacht voor de bescherming van soorten en hun leefomgeving buiten de territoriale zee. Volgens MAGGS ware het beter geweest om in de Verklaring de problemen van rechtsmacht te erkennen en overeen te komen om de nationale behoudswetgeving te amenderen door het uitbreiden van de geografische toepassing ervan, wat mogelijk is door het instellen van een EEZ. Voor gebieden buiten de territoriale zee voorziet de Verklaring echter nieuwe vormen van samenwerking zonder dat expliciet melding wordt gemaakt van de EEZ⁴⁰³⁸. De Noordzeeverklaring bevat, behalve verwijzing naar andere instrumenten zoals de Habitatrichtlijn, geen bepalingen inzake het instellen van mariene beschermde gebieden, zoals mariene reservaten. Enkel een evaluatie van

⁴⁰³⁷ MAGGS, J., 'The Ministerial Declaration of the Fourth North Sea Conference. A Review', *North Sea Monitor*, juni 1995, (4-24), 6.

⁴⁰³⁸ MAGGS, J., *Id.*, 5.

het gebruik van dergelijke beschermde gebieden wordt voorzien. Meer concrete maatregelen zijn er niet. In de aanbevelingen gedaan door Birdlife International voor de Vierde Noordzeerconferentie, werd expliciet voorzien in het instellen van piloot-beheersgebieden of mariene beschermde gebieden met inbegrip van belangrijke kinderkamers voor vis en gebieden die worden gesloten voor bepaalde activiteiten met het oog op het herstel van schade⁴⁰³⁹.

2.1.2. Landbeschermingsinstrumenten

Uit het voorgaande blijkt dus dat bij de instrumenten in het internationaal recht, specifiek van toepassing op het mariene milieu, de mogelijkheden veelal gericht zijn op de beperking of regulering van een enkele activiteit binnen een bepaald gebied (voor het beperken of reguleren van de scheepvaart of de visserij). Voor de bescherming van ecologisch waardevolle gebieden zijn echter instrumenten aangewezen die specifiek het behoud van waardevolle habitats beogen en daartoe natuurbehouds- en beschermingsmaatregelen opleggen. Dergelijke instrumenten in het internationaal recht, gericht op het instellen van mariene beschermde gebieden, waarbij een gebied wordt beschermd omwille van het ecologisch belang, zijn echter vrij beperkt. De mogelijkheden zullen verder moeten worden gezocht in "landbeschermingsinstrumenten". Verschillende natuurbehoudsverdragen of andere regelgeving zoals EU-richtlijnen die niet specifiek of uitsluitend zijn gericht op de bescherming van mariene habitats, kunnen ook worden toegepast op mariene gebieden. Veelal zal het toepassingsgebied van dergelijke verdragen zich uitstrekken over de gebieden waar de lidstaten bij dit verdrag bevoegdheden of jurisdictie over uitoefenen. Tenzij anders bepaald in de verdragstekst zal dit van toepassing zijn in de territoriale zee en, indien deze werd ingesteld, in de exclusieve economische zone. Een aantal verdragen omvatten in hun bijlagen mariene habitats of soorten die voorkomen in mariene gebieden, wat evenzeer de toepassing van deze instrumenten impliceert. Hierna worden een aantal van deze verdragen en richtlijnen besproken, waarbij telkens wordt onderzocht wat hun mogelijkheden zijn voor mariene gebiedsbescherming. Een aantal instrumenten beoogt de bescherming van een bepaalde soort habitats (zoals "wetlands"), andere beogen de leefomgeving van bepaalde soorten (zoals trekvogels). Er zijn echter ook instrumenten met een meer algemene draagwijdte (op mondiaal vlak het Biodiversiteitsverdrag en het Werelderfgoedverdrag, op regionaal vlak het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn). Eerst worden de mondiale en dan de regionale instrumenten besproken.

2.1.2.1. Het Verdrag inzake biologische diversiteit

Het Verdrag inzake biologische diversiteit (kort: Biodiversiteitsverdrag) van Rio de Janeiro van 5 juni 1992⁴⁰⁴⁰ werd afgesloten tijdens de UNO-conferentie over milieu en ontwikkeling, de zogenaamde "Earth Summit"⁴⁰⁴¹. Het behoud van de biologische diversiteit binnen mariene ecosystemen is één van de belangrijkste doelstellingen om mariene beschermde gebieden in te stellen. Het Biodiversiteitsverdrag is expliciet van toepassing in mariene gebieden. Dit blijkt uit

⁴⁰³⁹ Aanbeveling 7, BIRDLIFE INTERNATIONAL, A North Sea View. Birdlife International's Recommendations to 4th International Conference on the Protection of the North Sea, februari 1995, (55 p.), 24.

⁴⁰⁴⁰ Tekst in: ILM, 1992, 822.

⁴⁰⁴¹ UNCED, Rio de Janeiro, 3-14 juni 1992.

artikel 2: onder biologische diversiteit wordt in het Verdrag verstaan, variatie van levende organismen, behorende tot ecosystemen op het land, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische systemen waarvan zij deel uitmaken. Biodiversiteit omvat diversiteit van ecosystemen, diversiteit van soorten en diversiteit binnen soorten.

De artikelen 7 tot en met 14 omvatten een reeks concrete maatregelen voor de verdragsstaten inzake het behoud van de biologische diversiteit. Behoud moet bij voorkeur *in situ* plaatsvinden: zo moeten de verdragsstaten ondermeer een systeem oprichten van beschermde gebieden waar speciale maatregelen moeten worden genomen inzake het behoud van de biodiversiteit (art. 8).

Inzake het behoud van de biologische diversiteit in mariene ecosystemen kunnen op basis van artikel 8 van het Verdrag beschermde gebieden worden ingesteld. Het Verdrag is van toepassing op bestanddelen van de biologische diversiteit in gebieden gelegen binnen de grenzen van de nationale rechtsmacht. Een verdragsstaat kan aldus beschermde gebieden aanduiden in gebieden in zee die onder zijn rechtsmacht vallen (zoals de territoriale zee en de EEZ).

Op niveau van de Europese Unie werd bij Besluit 93/626/EEG van de Raad van 25 oktober 1993 het Biodiversiteitsverdrag goedgekeurd⁴⁰⁴². Het Verdrag werd ondertekend door alle EEG-lidstaten en door de EEG. Het Verdrag stond immers open voor ondertekening en ratificatie voor alle staten en voor regionale economische organisaties. In uitvoering van artikel 34 (3) van het Verdrag, wordt in het Besluit tevens een verklaring afgelegd over de mate van bevoegdheid van de EG inzake de materies die bestreken worden door het Verdrag (Annex B bij het Besluit). In deze bijlage wordt een opsomming gegeven van de belangrijkste maatregelen die door de EG werden genomen en die betrekking hebben op de materies die aan bod komen in het Verdrag.

Deze maatregelen zijn:

- Besluit 82/72/EEG van de Raad van 3 december 1981 betreffende het sluiten van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa⁴⁰⁴³;
- Besluit 82/461/EEG van 24 juni 1982 betreffende het sluiten van het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten⁴⁰⁴⁴;
- Verordening 3626/82/EEG van de Raad van 3 december 1982 betreffende de toepassing in de Gemeenschap van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten⁴⁰⁴⁵;
- Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand⁴⁰⁴⁶;
- Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlij-

⁴⁰⁴² P.B.L. 309, 13 december 1993.

⁴⁰⁴³ P.B.L. 38, 10 februari 1982.

⁴⁰⁴⁴ P.B.L. 210, 19 juli 1982.

⁴⁰⁴⁵ P.B.L. 384, 31 december 1982.

⁴⁰⁴⁶ P.B.L. 103, 25 april 1979.

ke habitats en de wilde flora en fauna⁴⁰⁴⁷;

- Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten⁴⁰⁴⁸;
- Verordening 2078/92/EEG van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming en betreffende milieubeheer⁴⁰⁴⁹;
- Beschikking 89/625/EEG van de Raad van 20 november 1989 betreffende een Europees programma voor wetenschap en technologie inzake milieubescherming (STEP)⁴⁰⁵⁰;
- Verordening 3760/92/EEG van de Raad van 20 december 1992 tot instelling van een communair systeem voor de visserij en de aquacultuur⁴⁰⁵¹;
- Richtlijn 90/219/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen⁴⁰⁵²;
- Richtlijn 90/220/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu⁴⁰⁵³;
- Verordening 1973/92/EEG van de Raad van 21 mei 1992 tot instelling van een financieel instrument voor het leefmilieu⁴⁰⁵⁴.

Het Biodiversiteitsverdrag is internationaal reeds in werking getreden (op 29 december 1993). Het is echter nog niet geratificeerd door België. Het Verdrag werd wel reeds goedgekeurd door het Brusselse, het Waalse en het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap⁴⁰⁵⁵. Er rest dus nog de goedkeuring door de federale overheid. Nochtans kunnen een aantal nationale en regionale wetten en besluiten, al dan niet in uitvoering van andere internationale instrumenten, worden ingepast in de implementatie van het Biodiversi-

⁴⁰⁴⁷ P.B.L. 206, 22 juli 1992.

⁴⁰⁴⁸ P.B.L. 175, 5 juli 1985.

⁴⁰⁴⁹ P.B.L. 215, 30 juli 1992.

⁴⁰⁵⁰ Beschikking tot vaststelling van twee specifieke programma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling op milieugebied: STEP en EPOCH (1989-1992), P.B.L. 359, 8 december 1989.

⁴⁰⁵¹ P.B.L. 389, 31 december 1992.

⁴⁰⁵² P.B.L. 117, 8 mei 1990.

⁴⁰⁵³ P.B.L. 117, 8 mei 1990.

⁴⁰⁵⁴ P.B.L. 206, 22 juli 1992.

⁴⁰⁵⁵ Goedkeuringsbesluiten Biodiversiteitsverdrag:

Franse Gemeenschap: Decreet van 27 maart 1995, B.S., 13 september 1995.

Waals Gewest: Decreet van 6 april 1995, B.S., 10 juni 1995.

Brussels Gewest: Ordonnantie van 25 april 1996, B.S., 27 juni 1996.

Duitstalige Gemeenschap: Decreet van 5 februari 1996, B.S., 12 juli 1996.

Vlaamse Gemeenschap: Decreet van 19 maart 1996, B.S., 24 mei 1996.

teitsverdrag in het Vlaamse Gewest⁴⁰⁵⁶.

2.1.2.2. Het Verdrag inzake de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van de wereld

Een ander belangrijk mondiaal verdrag is het Verdrag inzake de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van de wereld van 23 november 1972⁴⁰⁵⁷. Dit verdrag werd afgesloten onder de auspiciën van UNESCO. De doelstelling van dit verdrag is het verwezenlijken van een efficiënt systeem voor de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed van uitzonderlijke waarde. In de preambule bij het Verdrag wordt vastgesteld dat het culturele en natuurlijke erfgoed meer en meer wordt bedreigd, niet alleen door traditionele oorzaken van verval, maar ook door veranderende sociale en economische omstandigheden. Een dergelijke vernietiging zorgt voor een verarming van het gehele erfgoed van alle landen. Bescherming van deze gebieden is op nationaal vaak onvoldoende door een gebrek aan economische, wetenschappelijke en technische middelen. Nochtans zijn delen van het cultureel en natuurlijk erfgoed van een bijzondere waarde en dienen behouden te worden als een deel van het werelderfgoed van de mensheid. Het belang van de internationale gemeenschap bij die bescherming wordt hierbij benadrukt.

In het Verdrag wordt onder natuurlijk erfgoed verstaan: "*natural features consisting of physical and biological formations or groups of such formations, which are of outstanding universal value from the aesthetic or scientific point of view; geological and physiographical formations and precisely delineated areas which constitute the habitat of threatened species of animals and plants of outstanding universal value from the point of view of science or conservation; natural sites or precisely delineated natural areas of outstanding universal value from the point of view of science, conservation or natural beauty*" (art. 2).

Het komt aan de verdragsstaten toe om de verschillende gebieden aan te wijzen en af te bakenen (art. 3). Elke verdragspartij erkent dat de verplichting inzake identificatie, bescherming, behoud en overdracht naar volgende generaties van het culturele en natuurlijke erfgoed, gelegen op zijn grondgebied, in de eerste plaats aan de verdragstaat toekomt. Om te verzekeren dat effectieve maatregelen worden genomen voor de bescherming en het behoud van het erfgoed, zal elke verdragsstaat trachten, in de mate van het mogelijke, een aantal maatregelen te nemen. Zo moet hij trachten om de bescherming van het erfgoed te integreren binnen uitgebreide planningprogramma's, diensten binnen zijn grondgebied op te richten voor de bescherming en behoud van het erfgoed, wetenschappelijke en technische studies te ondernemen, de gepaste wettelijke, wetenschappelijke, administratieve en financiële maatregelen te nemen met het oog op het beschermen van het erfgoed (artt. 4 en 5).

Aan de verdragspartijen wordt tevens een verplichting opgelegd om te rapporteren. De verdragspartijen rapporteren aan de Algemene Conferentie van UNESCO over de wettelijke en administratieve bepalingen die zij hebben aangenomen, evenals andere acties die werden

⁴⁰⁵⁶ Zie hierover: CLIQUET, A. en KUIJKEN, E., 'De regelgeving in Vlaanderen inzake het natuurbehoud als kader voor de implementatie van het Biodiversiteitsverdrag', *TMR*, 1995/4, 283-293.

⁴⁰⁵⁷ In werking getreden op 17 december 1975.
Tekst Verdrag in: *ILM*, (11) 1972, 1358.

genomen met het oog op de uitvoering van het Verdrag (art. 29 (1)).

Naast de nationale bescherming, erkennen de verdragspartijen dat de hele internationale gemeenschap verplicht is samen te werken bij de bescherming van het culturele en natuurlijke erfgoed. De verdragspartijen zijn ertoe gehouden elkaar te helpen bij de bescherming van het erfgoed. Bovendien zijn ze ertoe gehouden zich van opzettelijke maatregelen te onthouden die kunnen schade aanbrengen aan het erfgoed gelegen op het grondgebied van andere verdragspartijen (art. 6).

Door het Verdrag wordt een comité opgericht voor de bescherming van het wereld culturele en natuurlijke erfgoed (World Heritage Committee) (art. 8 en volgende). Het comité is samengesteld uit 21⁴⁰⁵⁸ verdragspartijen, die om de twee jaar worden verkozen door de Algemene Vergadering van de verdragspartijen, bijeen tijdens de Algemene Conferentie van UNESCO.

Elke verdragspartij overhandigt aan het Comité een lijst van gebieden gelegen binnen zijn grondgebied die geschikt zijn om te worden opgenomen in een lijst met gebieden van bijzondere universele waarde (World Heritage List). Deze lijst wordt bijgehouden en om de twee jaar bijgewerkt door het World Heritage Committee. Een gebied kan enkel opgenomen worden binnen de lijst met toestemming van de verdragspartij. Het comité houdt tevens een tweede lijst bij, de List of World Heritage in Danger, waarin die gebieden van de World Heritage List worden opgenomen waarvoor het behoud aanzienlijke behoudsmaatregelen nodig zijn en waarvoor bijstand is aangevraagd. Deze lijst mag enkel gebieden bevatten die deel uitmaken van het culturele en natuurlijke erfgoed en die worden bedreigd door serieuze en specifieke gevaren zoals het gevaar van het verdwijnen van de gebieden door ondermeer grootschalige projecten, verstedelijking of toeristische ontwikkelingsprojecten, vernietiging veroorzaakt door een veranderd gebruik, het gevaar of uitbreken van een gewapend conflict, branden, aardbevingen, verandering van het waterniveau, enz. (art. 11 (4)).

Het World Heritage Comité rapporteert om de twee jaar over zijn activiteiten aan de Algemene Conferentie van UNESCO (art. 29 (3)).

Naast het bijhouden van de lijsten bestaat een andere belangrijke taak van het World Heritage Committee erin om verzoeken van verdragspartijen om internationale bijstand te onderzoeken. Een verdragspartij mag om internationale bijstand verzoeken voor een gebied dat deel uitmaakt van het culturele of natuurlijke erfgoed dat opgenomen is of in aanmerking komt om opgenomen te worden in de World Heritage List. Doelstelling van zo een aanvraag kan zijn de bescherming, het behoud, of herstel van een gebied te verzekeren. Verzoek om bijstand kan ook gebeuren met het oog op het identificeren van culturele of natuurlijke gebieden. De voorwaarden en regeling inzake internationale bijstand worden bepaald in het Verdrag. Het World Heritage Committee ontvangt en bestudeert de verzoeken van de lidstaten in verband met internationale bijstand. Het Comité beslist welke acties kunnen worden genomen na dit verzoek evenals de ordening van prioriteiten van de acties (art. 13).

Door het Verdrag wordt tevens een Internationaal Fonds opgericht ter bescherming van het

⁴⁰⁵⁸ In het oorspronkelijke Verdrag was dit aantal beperkt tot 15. Het werd uitgebreid tot 21 in 1976 (KISS, A. en SHELTON, D., *International Environmental Law*, Londen, Graham & Trotman, 1991, (541 p.), 246).

wereld culturele en natuurlijke erfgoed, het World Heritage Fund (art. 15 e.v.). De financiering van het Fonds gebeurt enerzijds door verplichte bijdragen van de lidstaten en anderzijds door vrijwillige bijdragen en giften van verdragspartijen en andere staten, evenals van internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties of individuen. Het World Heritage Committee beslist over de toewijzing van de fondsen (art. 13 (6)).

Het Verdrag inzake de bescherming van het culturele en natuurlijk erfgoed is ongetwijfeld een belangrijk instrument voor de bescherming van gebieden met een belangrijke universele waarde. In 1991 waren 116 staten partij bij het Verdrag. 358 locaties zijn opgenomen in de lijst, waarvan 84 met bijzondere natuurlijke waarde⁴⁰⁵⁹. Door zowel in één verdrag het culturele als natuurlijke erfgoed te beschermen wordt de link gelegd tussen de mens en het milieu. Concreet gezien zijn de werelderfgoedgebieden de meest aantrekkelijke toeristische gebieden over de hele wereld⁴⁰⁶⁰.

Inzake toepassing van het Verdrag in mariene rechtsgebieden wordt niets daarover vermeld in het Verdrag. Het Verdrag is van toepassing op het grondgebied van de lidstaten, en geldt dus ook voor interne wateren en de territoriale zee. Het Verdrag kan dus van belang zijn voor de bescherming van kustgebieden. Tot dusver werden nog geen gebieden in Europa opgenomen in de werelderfgoedlijst en zijn dus ook geen gebieden in de Noordzee opgenomen. Het is weinig waarschijnlijk dat gebieden in de Noordzee in aanmerking komen om te worden opgenomen in de lijst⁴⁰⁶¹.

Het Verdrag werd inmiddels wel goedgekeurd in België door het Vlaamse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en het Waalse Gewest⁴⁰⁶².

2.1.2.3. Het Ramsar-Verdrag

De Internationale Overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels werd in 1971 ondertekend te Ramsar (Iran) en is het eerste mondiale natuurbehoudsverdrag waarin de bescherming wordt voorzien van de

⁴⁰⁵⁹ BIRNIE, P. en BOYLE, A., International Law and the Environment, Oxford, Clarendon Press, 1993, (563 p.), 468.

⁴⁰⁶⁰ Zie: FORSTER, M.J. en OSTERWOLDT, 'Nature Conservation and terrestrial living resources' in SAND, P.H. (ed.), The effectiveness of international environmental agreements. A survey of existing legal instruments, Cambridge, Grotius Publications, 1992, (59-122), 73.

⁴⁰⁶¹ BIRNIE, P., BIRNIE, P., 'Problems Concerning Conservation of Wildlife including Marine Mammals in the North Sea' in The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Cooperation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, (252-270), 266-267.

⁴⁰⁶² Goedkeuringsbesluiten Erfgoedverdrag:
Vlaamse Gemeenschap: Decreet van 1 juni 1994, B.S., 5 augustus 1994.
Duitstalige Gemeenschap: Decreet van 19 december 1994, B.S., 25 april 1995.
Waals Gewest: Decreet van 7 juli 1994, B.S., 26 juli 1994.
Zie tekst Verdrag in: B.S., 6 november 1996.

leefomgeving van soorten⁴⁰⁶³.

De bedoeling van de Overeenkomst van Ramsar is waterrijke gebieden te beschermen. Vanuit dit oogpunt moeten de verdragspartijen op basis van een aantal criteria, een aantal gebieden aanduiden en dan maatregelen nemen om de fauna en flora optimaal te beschermen binnen die gebieden. Het belangrijkste criterium bij het aanduiden van de gebieden is de 1%- norm. Wanneer in een gebied regelmatig meer dan 1% van de totale populatie van een soort voorkomt, dan is dit gebied van internationaal belang voor de instandhouding van die soort⁴⁰⁶⁴.

Elke verdragspartij wijst de daarvoor in aanmerking komende, binnen haar grondgebied liggende watergebieden aan voor opname in een Lijst van Watergebieden van Internationale Betekenis (List of Wetlands of International Importance). De grenzen van elk watergebied worden nauwkeurig beschreven en in kaart gebracht, en daarin kunnen tevens de aan de watergebieden grenzende oever- en kustgebieden en binnen de watergebieden gelegen eilanden of zeewatergedeelten, waarvan de diepte bij eb meer is dan zes meter, worden opgenomen, indien zij van belang zijn als woongebied voor watervogels (art. 2 (1)). Watergebieden dienen voor opname in de lijst in aanmerking te komen op grond van hun internationale betekenis in ecologisch, botanisch, zoölogisch, limnologisch of hydrologisch opzicht (art. 2 (2)). Bij de ondertekening of ratificatie moeten de verdragssluitende partijen ten minste één watergebied aanwijzen voor opname in de internationale lijst (art. 2 (4)). Iedere verdragspartij heeft het recht andere in haar grondgebied gelegen watergebieden aan de lijst toe te voegen, de grenzen van de reeds in de lijst opgenomen watergebieden te verruimen of, om dringende redenen van nationaal belang, de grenzen op te heffen of in te krimpen (art. 2 (5)). De verdragspartijen worden gewezen op hun internationale verantwoordelijkheid voor het behoud, het beheer en het verstandig gebruik van de aanwezige trekkende vogels en dit zowel bij het aanwijzen van de watergebieden als bij de mogelijkheid tot wijziging van de grenzen van die gebieden (art. 2 (6)).

De partijen formuleren en verwezenlijken hun plannen op zodanige wijze dat het behoud van de in de lijst opgenomen watergebieden en, voor zover mogelijk, het verstandig gebruik van de in hun grondgebied gelegen watergebieden worden bevorderd (art. 3 (1)). Dit moet gebeuren door het stichten van natuurreservaten in de watergebieden, ongeacht of zij in de lijst zijn opgenomen of niet. Passende maatregelen voor de bewaking daarvan moeten worden genomen (art. 4 (1)). Indien een verdragspartij om dringende redenen van nationaal belang de grenzen van een in de lijst opgenomen watergebied opheft of beperkt, dient zij voor zover mogelijk een verlies van een gedeelte van de watergebieden te compenseren en dient zij in het bijzonder aanvullende natuurreservaten te stichten voor watervogels en voor de bescherming, hetzij in hetzelfde gebied, hetzij elders, van een passend deel van hun oorspronkelijk woongebied (art. 4 (2)). De partijen bevorderen het wetenschappelijk onderzoek en de opleiding van personeel voor het onderzoek, het beheer en het bewaken van watergebieden en ze trachten de watervogelstand in het gebied te vermeerderen (art. 4 (3)-(5)).

⁴⁰⁶³ Tekst in: ILM, 1972, 963. Nederlandse tekst in: B.S., 12 april 1979.
Internationaal in werking getreden op 21 december 1975.

⁴⁰⁶⁴ Dit criterium werd voorgesteld in het rapport van de Conferentie van Cagliari van 1980.

Partijen plegen mondeling overleg over de uitvoering van de Overeenkomst, in geval dat een watergebied zich uitstrekt over de grondgebieden van meer dan één verdragspartij of indien een waterloopstelsel door verdragspartijen wordt gedeeld (art. 5).

De partijen kunnen, indien nodig, conferenties bijeenroepen inzake het behoud van watergebieden en watervogels. De conferenties hebben een adviserend karakter (artt. 6 en 7). Door de amendementen van 1987 werden deze artikelen gewijzigd waardoor de conferenties van de partijen een grotere bevoegdheid kregen.

De administratieve werkzaamheden worden uitgeoefend door een daartoe opgericht Bureau, dat ondermeer de internationale lijst met watergebieden bijhoudt (art. 8). Het Bureau of Secretariaat wordt verzekerd door de IUCN (International Union for the Conservation of Nature). Het wordt bijgestaan in zijn taak door het IWRB (International Waterfowl Research Bureau) als wetenschappelijk adviseur.

In 1982 werd in Parijs een protocol afgesloten bij het Verdrag van Ramsar⁴⁰⁶⁵. Dit protocol is internationaal in werking getreden op 1 oktober 1986. Door dit protocol krijgen de versies van de verdragsteksten in andere talen dan het Engels een gelijkwaardige authenticiteit. Voorts wordt door het Protocol een amenderingsprocedure ingesteld, daar die in het oorspronkelijke Verdrag ontbrekende was. Elke verdragspartij kan een voorstel tot amendering van het Verdrag indienen. Een amendement kan worden aangenomen op een bijeenkomst van de verdragspartijen, bijeengeroepen door eenderde van de verdragspartijen. Het amendement wordt aangenomen met een tweederde meerderheid (aanwezigheid en stemmen). Een amendement wordt van kracht voor de verdragsstaten die het aanvaard hebben, vier maanden na aanneming van het amendement. Voor de verdragsstaten die het amendement na de datum van aanneming hebben aanvaard, wordt het van kracht vier maanden na datum van neerlegging van het aanvaardingsinstrument (art. 10bis).

De amenderingsprocedure liet toe om in 1987 amendementen aan te nemen waardoor de artikelen 6 en 7 van het Verdrag werden gewijzigd⁴⁰⁶⁶. Als gevolg hiervan kreeg de conferentie van de partijen een grotere bevoegdheid. Op basis van deze amendementen werd door de partijen een permanent secretariaat opgericht met een onafhankelijk bureau binnen de IUCN. Door deze amendementen kregen de partijen tevens meer slagkracht voor het vastleggen van een financieel regime gebaseerd op de verplichte bijdragen van de lidstaten. Bijkomende financiële bijdragen worden gegeven door niet-gouvernementele organisaties.

Inzake de toepassing van het Verdrag van Ramsar in mariene rechtsgebieden, wordt in artikel 1 het begrip watergebieden omschreven. Voor de toepassing van de Overeenkomst zijn watergebieden moerassen, vennen, veen- of plasgebieden, natuurlijk of kunstmatig, blijvend of tijdelijk, met stilstaand of stromend water, zoet, brak of zout, met inbegrip van zeewater,

⁴⁰⁶⁵ Protocol van 1 december 1982 tot wijziging van het Verdrag inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als woongebied voor watervogels.
Tekst in: *ILM*, 1983, 698-702.

⁴⁰⁶⁶ Aangenomen op de Buitengewone Conferentie, Regina, Canada, 28 mei-3 juni 1987.

waarvan de diepte bij eb niet meer is dan zes meter. Er wordt in het Verdrag dus een dieptecriterium weerhouden. Een kuststaat kan gebieden in zee als Ramsar-gebied aanduiden mits de diepte niet meer dan zes meter bedraagt.

Uitvoering door België van het Ramsar-Verdrag

Het Ramsar-Verdrag werd in België goedgekeurd door de Wet van 22 februari 1979⁴⁰⁶⁷ en geratificeerd op 4 maart 1986. Het Protocol bij het Verdrag werd nog niet geratificeerd. Het Ramsar-Verdrag werd uitgevoerd door het K.B. van 27 september 1984⁴⁰⁶⁸, waarbij verschillende gebieden als Ramsar-gebied werden aangeduid. Door dit K.B. wordt het gebied van de Kustbanken in de territoriale zee als Ramsar-gebied aangeduid (in het K.B. is sprake van de Vlaamse Banken in de kustwateren). In het gebied wordt de internationale 1%-norm bijna jaarlijks overschreden voor de Zwarte zee-eend (*Melanitta nigra*).

Er werden echter geen verdere beschermingsmaatregelen genomen in het gebied met het oog op het behoud van het gebied (zoals voorzien door art. 3 (1) van het Verdrag). In het Vlaamse Gewest werden slechts bijkomende maatregelen genomen door de regelgeving inzake milieueffectrapportage⁴⁰⁶⁹ en het Vegetatiewijzigingsbesluit van 16 juli 1996⁴⁰⁷⁰. Uit hoofdstuk 4 (Deel I) blijkt echter dat het Vlaamse Gewest slechts bevoegd is binnen haar grondgebied. Het gebied van de Vlaamse Banken is gelegen in de territoriale zee buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest en aldus zijn bovengenoemde besluiten niet van toepassing op het gebied. Het gebied werd evenmin als natuureservaat aangeduid (zoals voorzien door art. 4 (1) van het Verdrag).

Behalve de aanduiding van de Vlaamse Banken, werden door het K.B. van 27 september 1984 nog twee andere gebieden aangeduid als Ramsar-gebied, die van belang zijn voor de kustzone, met name:

- het Zwinreservaat te Knokke;
- de schorren te Doel (Beveren), het Galgeschoor te Lillo (Antwerpen) en het Groot Buitenschoor te Zandvliet (Antwerpen).

⁴⁰⁶⁷ Wet van 22 februari 1979 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels, B.S., 12 april 1979.

⁴⁰⁶⁸ K.B. van 27 september 1984 tot aanwijzing van de watergebieden van internationale betekenis, B.S., 31 oktober 1984.

⁴⁰⁶⁹ B.VI.Ex. van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag van bouwvergunning, B.S., 17 mei 1989.

⁴⁰⁷⁰ Besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996 tot instelling van een vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen, B.S., 22 augustus 1996 (het vroegere Vegetatiewijzigingsbesluit van 4 december 1991, B.S., 24 maart 1992, werd vernietigd wegens onvoldoende rechtsbasis. Het nieuwe besluit is genomen op basis van art. 37bis van de Wet op het Natuurbehoud, ingevoerd door het Decreet van 16 juli 1996, B.S., 2 augustus 1996).

Door een Besluit van de Vlaamse Executieve van 27 mei 1987⁴⁰⁷¹ werd het opgenomen gebied "Galgenschoor" ingekrompen voor de aanleg van een containerterminal in de Antwerpse haven. Ter compensatie werd het watergebied "De Blankaart" uitgebreid met een valleigebied bestaande uit de broeken van het IJzerbekken te Lo-Reninge en Diksmuide (verplichting opgelegd door art. 4 van het Verdrag). Hierdoor legde de Vlaamse Executieve het ongunstige advies van de Administratie voor Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu (AROL) naast zich neer. In dit advies werd een alternatieve oplossing voorgesteld om de containerterminal te vestigen ten noorden van de Zandvlietsluis. In het gewestplan was dit gebied reeds aangeduid als industriegebied om de aanleg van kaaien mogelijk te maken. In het advies van AROL staat: "*Het feit dat het betrokken gebied met zoveel wettelijke middelen wordt beschermd kan geen toeval zijn, temeer dat de verschillende beschermingsmiddelen werden toegepast door verschillende ministers*"⁴⁰⁷². Het Galgenschoor is naast Ramsar-gebied ook een reservaatgebied op het gewestplan en het is een erkend landschap. Ook het Groot Buitenschoor is gerangschikt als landschap en aangeduid als natuurreservaat op het gewestplan⁴⁰⁷³. Het Groot Buitenschoor en Galgenschoor (261,15 ha) zijn een erkend natuurreservaat, beheerd door Natuurreservaten vzw⁴⁰⁷⁴. De gebieden vallen ook onder de bescherming van de EG-Vogelrichtlijn.

Het Zwin, zoals opgenomen in de Ramsar-lijst, omvat een vogelreservaat met de erbij aansluitende groenpleinduinen, de Zwinbosjes en een zone rond het Isabellafort en de Jezuïtenvaart, gelegen in de Hazegraspolder. Het hele gebied is ongeveer 530 ha groot. Het is grotendeels in eigendom van de compagnie Het Zoute, die tevens instaat voor het beheer en uitbating van het Zwinreservaat. Naast de bescherming onder het Ramsar-Verdrag, is het gebied ook nog onder andere maatregelen beschermd. Het hele gebied heeft het statuut van beschermd landschap. Op het gewestplan heeft het de bestemming van reservaat- en natuurgebied. 150 ha werd in 1952 ingericht als natuurgebied⁴⁰⁷⁵. Er is ook een voorstel geweest om het gebied als beschermde zone aan te duiden in uitvoering van de Benelux-overeenkomst inzake natuurbehoud en landschapsbescherming⁴⁰⁷⁶, maar dit werd niet doorgevoerd. Het Zwin wordt eveneens beschermd onder de EG-Vogelrichtlijn. Het Zwin valt voor een gedeelte ook onder de bescherming van het Duinendecreet⁴⁰⁷⁷. Nochtans is ook het Zwin niet vrij van een mogelijke bedrei

⁴⁰⁷¹ B.S., 1 augustus 1987.

⁴⁰⁷² Hand., VI. Raad, 1986-1987, 19 februari 1987, 583.

⁴⁰⁷³ VANHERCK, L. en VANDER VEKEN, H., o.c., 59; MEIRE, P., DEMAN, R., VOET, H. en YSEBAERT, T., 'Het Groot Buitenschoor. Een uniek gebied langs de Beneden Schelde: hoe lang nog?', Natuurreservaten, 1990/5, 4-7.

⁴⁰⁷⁴ Erkend bij M.B. van 3 september 1985. De erkenning werd verlengd voor een periode van 10 jaar (ingaaend van 3 september 1995) bij M.B. van 11 december 1995, B.S., 28 februari 1996.

⁴⁰⁷⁵ Hiervoor wordt de term natuurreservaat gebruikt: dit is echter geen natuurreservaat in de juridische zin (en vindt dus geen grondslag in de Wet op het natuurbehoud van 1973).

⁴⁰⁷⁶ VANHERCK, L. en VANDER VEKEN, H., o.c., 21-22.

⁴⁰⁷⁷ Cf. Besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 1995 betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden die aangeduid werden door het besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 1994 betreffende de aanwijzing van de beschermde duin-

ging in de toekomst. Reeds geruime tijd is er sprake van de aanleg van een jachthaven of het ombouwen van het verlaten oude zwembad tot een hotel- of villacomplex. Bovendien wordt het natuurgebied bedreigd door verzanding.

2.1.2.4. Het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten

Het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten van 23 juni 1979⁴⁰⁷⁸ bevat een aantal maatregelen inzake de bescherming van de leefgebieden van de door het Verdrag beschermde soorten. Daarnaast zijn er ook nog andere soortenbeschermingsmaatregelen voorzien (cf. bij soortenbescherming). Inzake de bescherming van bedreigde trekkende soorten, opgenomen in Bijlage I bij het Verdrag, worden de verdragspartijen, die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een dergelijke soort, ondermeer opgeroepen om alles in het werk te stellen om de leefgebieden van deze soort die van belang zijn om het dreigend gevaar van uitsterven af te wenden, te behouden en waar mogelijk en passend, in hun oude staat terug te brengen (art. III (4) (a)).

Daarnaast worden de voor de in Bijlage II vermelde trekkende soorten de partijen bij het Verdrag opgeroepen tot het sluiten van overeenkomsten met betrekking tot het behoud en het beheer van deze soorten. In deze overeenkomsten dient, indien dit wenselijk en mogelijk blijkt te zijn, te worden voorzien in het behoud en eventueel het herstel van de leefgebieden die belangrijk zijn voor de instandhouding van de mate en de aard van de bescherming alsmede de bescherming van deze leefgebieden tegen de diverse schadelijke factoren. Voorts dient te worden voorzien in de instandhouding van een netwerk van op adequate wijze langs de trekroutes verspreid liggende, voor de desbetreffende trekkende soort geschikte leefgebieden en dienen nieuwe geschikte leefgebieden ter beschikking worden gesteld (art. V (5) (e) (f) en (g)).

Het Verdrag van Bonn voorziet dus niet in een nieuwe categorie van beschermde gebieden (in de zin van bijvoorbeeld de Ramsar-gebieden).

Inzake de toepassing van het Verdrag in mariene gebieden, wordt onder verspreidingsgebied van trekkende soorten verstaan, alle land- en wateromvattende gebieden waarbinnen een trekkende soort leeft of tijdelijk verblijft of waardoor zij trekt of waarover zij vliegt op een bepaald moment op de gebruikelijke trekroute (art. 1 (f)). Met een staat die deel uitmaakt van een dergelijk verspreidingsgebied wordt bedoeld een staat die rechtsbevoegdheid uitoefent over enigerlei deel van het verspreidingsgebied van die trekkende soort of ook een staat waarvan de schepen de vlag van die staat voeren en die buiten de landsgrenzen worden ingezet om dieren aan de populatie van die soort te onttrekken (art. 1 (h)). In de bijlagen bij het Verdrag worden tevens diverse mariene soorten opgenomen, met inbegrip van de Noordzee en Baltische populaties van een aantal walvissoorten (Bijlage II).

gebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, maar niet door het besluit van de Vlaamse regering van 15 september 1993 betreffende de aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, B.S., 25 oktober 1995. Cf. *infra*.

⁴⁰⁷⁸ Tekst in: HOHMANN, H., Basic Documents of International Environmental Law, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1992, 1401. In België goedgekeurd door de Wet van 27 april 1990, B.S., 29 december 1990.

Voorts bepaalt artikel XII: de bepalingen van dit Verdrag laten onverlet de codificatie en de nadere uitwerking van het zeerecht door de Conferentie der Verenigde Naties over het Zee-recht, bijeengeroepen op grond van Resolutie 2750 C (XXV) van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties, alsmede de huidige of toekomstige aanspraken en juridische standpunten van elke staat inzake het zeerecht en de aard en omvang van zijn rechtsmacht ten aanzien van het zeegebied langs zijn kust en de onder zijn vlag varende schepen (art. XII (1)).

In uitvoering van artikel V van het Verdrag van Bonn werd de **Overeenkomst van New York van 17 maart 1992 inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee** gesloten (afgekort als ASCOBAN)⁴⁰⁷⁹. Door deze overeenkomst wordt geen reservaat ingesteld, maar worden specifieke maatregelen voorgesteld met betrekking tot het behoud van de soorten in het gebied dat onder toepassing valt van de Overeenkomst (cf. bijlage bij de Overeenkomst, Instandhoudings- en beheersplan, punt 1, bescherming en beheer van het leefgebied)⁴⁰⁸⁰.

Nog in uitvoering van artikel IV (4) van het Verdrag van Bonn werd de **Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee** van 16 oktober 1990 gesloten tussen de drie Waddenzeelanden, Duitsland, Nederland en Denemarken⁴⁰⁸¹. Naast de soortenbeschermingsmaatregelen, moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen voor de bescherming van habitats. Ze moeten de nodige aandacht schenken aan de noodzaak van het oprichten en behouden van een netwerk van beschermde gebieden, ook in de migratiegebieden van de zeehonden. Aandacht moet tevens gaan naar de noodzaak tot het behoud van de gebieden die noodzakelijk zijn voor het behoud van de vitale biologische functies van zeehonden. De lidstaten moeten habitats en de aanwezige zeehonden beschermen tegen verstoringen of veranderingen voortkomend uit menselijke activiteiten. De lidstaten moeten aandacht besteden aan effecten van activiteiten die plaatsvinden buiten het verdragsgebied. De lidstaten moeten de mogelijkheid onderzoeken inzake het herstellen van gedegradeerde habitats en het creëren van nieuwe habitats (art. VII).

2.1.2.5. Het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa

Bij de regionale instrumenten is het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa van 19 september 1979⁴⁰⁸² van belang. Dit verdrag werd afgesloten onder de auspiciën van de Raad van Europa. Het is een regionaal verdrag en stond open voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa en de staten

⁴⁰⁷⁹ Tekst in: B.S., 20 oktober 1993.

⁴⁰⁸⁰ Cf. verder bij soortenbeschermingsmaatregelen.

⁴⁰⁸¹ Tekst in: FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), The North Sea: Basic Legal Documents on Regional Environmental Co-operation, Dordrecht, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1991, 280-285. De Overeenkomst is in werking getreden op 1 oktober 1991.

⁴⁰⁸² Tekst in: HOHMANN, H., Basic Documents of International Environmental Law, 1507. In België goedgekeurd door de Wet van 20 april 1989, B.S., 29 december 1990.

die geen lid van de raad zijn en die hebben deelgenomen aan het opstellen van het Verdrag⁴⁰⁸³. Het Verdrag stond eveneens open tot ondertekening voor de EEG⁴⁰⁸⁴.

Het Verdrag omvat naast het luik over de soortenbescherming tevens bepalingen inzake de leefomgeving van soorten. Elke lidstaat neemt passende en noodzakelijke maatregelen, in de vorm van wetten en voorschriften, om de leefmilieus van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen, in het bijzonder de soorten van Bijlage I en II en de bedreigde natuurlijke leefmilieus in stand te houden. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de bescherming van de gebieden die van belang zijn voor de in de Bijlagen II en III genoemde trekkende soorten en die gunstig liggen ten opzichte van trekroutes, zoals overwinterings-, rust-, voeder-, broed- of ruiplaatsen (art. 4).

Inzake de toepassing van het Verdrag in mariene rechtsgebieden, is niets expliciet bepaald in het Verdrag. De mariene gebieden worden in ieder geval niet uitgesloten van het toepassingsgebied. Het Verdrag heeft immers tot doel te zorgen voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de daarbij horende leefmilieus. Hierbij wordt geen beperking opgelegd ten aanzien van het soort leefmilieu. De bepalingen kunnen dus ook betrekking hebben op het mariene leefmilieu. De na te leven verplichtingen zijn afhankelijk van de in de bijlagen opgesomde soorten. Deze bijlagen omvatten een aantal walvissoorten, zeehondensoorten en tevens een aantal vogelsoorten die voorkomen op de Noordzee. Het is dus duidelijk dat het Verdrag toepasselijk is in mariene gebieden. Dit zal evenwel beperkt blijven tot de territoriale zee en eventueel in andere mariene rechtsgebieden, indien de staat daar bevoegdheden zou hebben (zoals in de EEZ). Ter uitvoering van dit verdrag dienen de lidstaten de nodige wettelijke maatregelen te nemen, waardoor de in het Verdrag genoemde soorten worden beschermd. Het Verdrag omvat echter geen expliciete mogelijkheden tot het instellen van beschermde gebieden.

2.1.2.6. Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand

Naast internationale verdragen is er ook op vlak van de Europese Unie belangrijke natuurbehoudswetgeving inzake gebiedsbescherming. Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand⁴⁰⁸⁵ heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels op voor de exploitatie ervan. De Richtlijn is van toepassing op vogels, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden (art. 1).

De Richtlijn legt aan de lidstaten een aantal verplichtingen op. Zij nemen alle maatregelen om

⁴⁰⁸³ Dit verdrag werd bekrachtigd door België, Burkina Faso, Cyprus, Denemarken, Duitsland, EEG, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Liechtenstein, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Senegal, Spanje, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland. Het Verdrag is internationaal in werking getreden op 1 juni 1982.

⁴⁰⁸⁴ Besluit 82/72/EEG van de Raad van 3 december 1981 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten in hun natuurlijk leefmilieu in Europa, P.B.L. 38, 10 februari 1982.

⁴⁰⁸⁵ P.B.L. 103, 25 april 1979.

de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, tevens rekening houdend met economische en recreatieve eisen. Zij nemen alle maatregelen om een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen. Voor een dergelijke bescherming en instandhouding van leefgebieden worden volgende maatregelen genomen: instelling van beschermingszones; onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones; herstel of weer aanleggen van vernietigde biotopen en de aanleg van biotopen (artt. 2 en 3).

Voor de soorten die voorkomen in Bijlage I bij de Richtlijn worden speciale beschermingsmaatregelen getroffen opdat deze soorten op de plaats waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten. De lidstaten wijzen hiervoor de voor de instandhouding van deze soorten naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones aan, rekening houdend met de bescherming die de soorten behoeven (art. 4 (1)).

Daarnaast zijn de lidstaten gehouden soortgelijke maatregelen te nemen voor niet in Bijlage I genoemde, geregeld voorkomende trekvogels. Hierbij moet rekening worden gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. De lidstaten moeten hierbij bijzondere aandacht besteden aan de bescherming van de watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis (art. 4 (2)).

Over de toepassing van de Vogelrichtlijn in mariene gebieden wordt verder gehandeld bij de bespreking van de Habitatrichtlijn.

Uitvoering door België van de Vogelrichtlijn

België werd door de EEG-Commissie in gebreke gesteld wegens niet-toepassing van de Richtlijn (22 februari 1984) en werd gedagvaard voor het Europese Hof van Justitie wegens niet-uitvoering van de EG-vogelrichtlijn (Comm. t. België, Zaak 247/85).

De Vogelrichtlijn werd in het Vlaamse Gewest uitgevoerd door het Besluit van de Vlaamse Executieve van 17 oktober 1988⁴⁰⁸⁶ ⁴⁰⁸⁷ en dit overwegende dat de Vogelrichtlijn zo snel mogelijk moet uitgevoerd worden in het Vlaamse Gewest om een nieuwe dagvaarding van België voor het Europese Hof van Justitie te vermijden.

⁴⁰⁸⁶ B.VI.Ex. van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, B.S., 29 oktober 1988. Gewijzigd door het Besluit van 20 september 1996, B.S., 12 oktober 1996. Dit wijzigingsbesluit werd genomen teneinde poldergraslanden en hun microreliëf in de Vogelrichtlijngebieden te beschermen.

⁴⁰⁸⁷ Dit besluit is in werking getreden op 29 oktober 1988 (dag waarop het besluit in het Belgisch Staatsblad werd bekendgemaakt). Door dit besluit wordt het Besluit van de Vlaamse Executieve van 29 september 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de Richtlijn 79/409/EEG ingetrokken.

In artikel 1 §2 en 3 worden 23 gebieden aangeduid als "speciale beschermingszone" in de zin van artikel 4 (1) van de Richtlijn. In de lijst van de Vogelrichtlijngebieden komen tevens de Ramsar-gebieden voor, met uitzondering van het gebied van de Kustbanken. De reden ligt bij het feit dat de aanduiding van de Vogelrichtlijngebieden gebeurde bij besluit van de Vlaamse Executieve, die moest instaan voor de tenuitvoerlegging van de Richtlijn en dus niet bevoegd was een gebied in zee te beschermen, daar waar de aanduiding van de Ramsar-gebieden gebeurde bij K.B., waardoor wel een gebied in zee kon worden beschermd. De bevoegdheid voor het aanduiden van een gebied in zee als Vogelrichtlijngebied ligt dus bij de federale overheid. Er zijn echter nog geen gebieden opgenomen als speciale beschermingszone onder de EG-Vogelrichtlijn.

Daarnaast komen in artikel 1 §3 nog twee zones voor die in het kader van deze studie van belang zijn. Voor de zones vermeld in §3 komen naast de gebieden die op de gewestplannen, in toepassing van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, als natuurgebieden, bosgebieden, bosgebieden met ecologisch belang en natuurreservaten vermeld zijn, de habitats die in paragraaf 3 vermeld zijn in aanmerking. Paragraaf 3 omvat:

- de op de bijlage 10 bij dit besluit aangegeven zone, gelegen in de gemeente Knokke-Heist en bekend onder de naam het Zwin en aangrenzende polders:

- zeeschorren en slikken;
- het strand;
- al dan niet gefixeerde kustduinen en duinpannen;
- duingraslanden;
- duinbosjes;
- krekens met hun oevervegetatie;
- poldergraslanden en hun microreliëf (punt 3.3.);

- de op de bijlage 13 van dit besluit aangegeven zone, gelegen in de gemeenten Antwerpen, Beveren en Sint-Gillis-Waas en bekend onder de naam "Schorren en polders van de Beneden-Schelde":

- slikken en brakwaterschorren;
- dijken;
- krekens met hun oevervegetatie (punt 3.6.).

Dit betekent dat het Galgenschuur het Groot Buitenschuur en de schorren van Doel, telkens met inbegrip van de slikken EG-Vogelrichtlijngebieden zijn.

Voor deze gebieden kunnen door de bevoegde minister specifieke maatregelen genomen worden met het oog op de instandhouding van en het herstel van natuurwaarden. De Richtlijn voorziet tevens in de verplichting voor de lidstaten om specifieke beschermingsmaatregelen te nemen voor de soorten, opgesomd in Bijlage I bij de Richtlijn (art. 4). In Vlaanderen zijn enkel volgende maatregelen van kracht: voor sommige projecten in de beschermde gebieden is een milieueffectrapportage vereist en de bepalingen van het Vegetatiewijzigingsbesluit zijn hierin van toepassing, ongeacht hun bestemming op het gewestplan. Voorts is er in de Vogelricht-

lijngebieden een verbod op eendenjacht 's nachts⁴⁰⁸⁸ en is er een jachtverbod ingevoerd op Smient en Wintertaling⁴⁰⁸⁹. Op basis van de Vogelrichtlijn moeten de lidstaten tevens bijzondere aandacht besteden aan de bescherming van de Ramsar-gebieden (art. 4 (2)). Aangezien geen bijkomende erfdiensbaarheden worden opgelegd door de besluiten ter uitvoering van het Ramsar-Verdrag en de EEG-Vogelrichtlijn, zijn deze instrumenten eerder als "lege doos" te beschouwen⁴⁰⁹⁰.

2.1.2.7. Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora

Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora⁴⁰⁹¹ heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is (art. 2 (1)).

Deze richtlijn vindt haar grondslag in artikel 130R van het EEG-Verdrag en tevens in het vierde milieu-actieprogramma, waarin op natuurbehoud en bescherming van de natuurlijke rijkdommen gerichte maatregelen werden aangekondigd. Deze richtlijn is nog niet uitgevoerd door de lidstaten. Zij krijgen hiervoor een termijn van twee jaar (na kennisgeving van de Richtlijn).

De op grond van de Richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen (art. 2 (2)). Met natuurlijke habitats wordt bedoeld: de land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn (art. 1 (c)). Met typen natuurlijke habitats van communautair belang worden bedoeld:

- de habitats die op het Europese grondgebied gevaar lopen in hun natuurlijke verspreidingsgebied te verdwijnen;
- of die een beperkt natuurlijk verspreidingsgebied hebben ten gevolge van hun achteruitgang of wegens hun intrinsiek beperkt areaal;
- of opmerkelijke voorbeelden zijn van de vijf volgende biogeografische regio's: Alpiene gebied, Atlantische zone, continentale zone, Macaronesië en Middelandse-Zeegebied (art. 1 (c)).

De Richtlijn omvat twee soorten maatregelen: er zijn enerzijds maatregelen ter bescherming van habitats en anderzijds maatregelen ter bescherming van de wilde flora en fauna. Hierbij komen enkel de maatregelen inzake habitatbescherming aan bod.

⁴⁰⁸⁸ Cf. artikel 6 van het Jachtdecreet van 24 juli 1991, B.S., 7 september 1991.

⁴⁰⁸⁹ B. VI. Ex. van 16 juni 1993 betreffende de jacht in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 1993 tot 30 juni 1998, B.S., 29 juni 1993.

⁴⁰⁹⁰ CLIQUET, A. en KUIJKEN, E., l.c., 283-293.

⁴⁰⁹¹ PB.L. 206, 22 juli 1992.

Inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten⁴⁰⁹², wordt door de Richtlijn een Europees ecologisch netwerk van speciale beschermingszones opgericht. Met speciale beschermingszone wordt bedoeld een door de lidstaten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen (art. 1 (l)).

Dit netwerk van speciale beschermingszones krijgt de naam "Natura 2000" mee. Het netwerk bestaat uit gebieden van in Bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats⁴⁰⁹³ en habitats van in Bijlage II genoemde dier- en plantensoorten⁴⁰⁹⁴. Het netwerk moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen. Dit ecologisch netwerk zal naast de Habitatrichtlijngebieden, ook uit de Vogelrichtlijngebieden bestaan (art. 3 (1)). De lidstaten dragen bij tot de totstandkoming van Natura 2000 door het aanwijzen van gebieden als speciale beschermingszones (art 3 (2)). Elke lidstaat stelt een lijst van gebieden voor, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van Bijlage I en welke inheemse soorten van Bijlage II in die gebieden voorkomen. Voor aquatische soorten met een groot territorium worden deze gebieden alleen voorgesteld indien het mogelijk is een zone duidelijk af te bakenen die de fysische en biologische elementen vertoont die voor hun leven en voortplanting essentieel zijn (art. 4 (1)).

Aan de hand van de lijsten van de lidstaten stelt de Commissie een ontwerp-lijst op van de gebieden van communautair belang⁴⁰⁹⁵ en dit voor de vijf gebieden die worden genoemd in artikel 1 (c) (III) (dit zijn de vijf volgende biogeografische regio's: Alpiene gebied, Atlantische zone, continentale zone, Macaronesië en Middellandse-Zeegebied) en voor het gehele Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Op deze lijst staat aangegeven in welke gebieden een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten voorkomen. Deze lijst van gebieden wordt binnen zes jaar na de kennisgeving van de Richtlijn vastgesteld (art. 4 (2) - (3)).

⁴⁰⁹² Een habitat van een soort is een door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft (art. 1, f).

⁴⁰⁹³ Bijlage I omvat de typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is.

⁴⁰⁹⁴ Bijlage II omvat de dier- en plantensoorten van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is. Bijlage II vult Bijlage I aan met het oog op het totstandbrengen van een geïntegreerd netwerk van speciale instandhoudingszones.

⁴⁰⁹⁵ Een gebied (d.i. een geografisch bepaalde zone, waarvan de oppervlakte duidelijk is afgebakend) van communautair belang is een gebied dat er in de biogeografische regio of regio's waartoe het behoort, significant toe bijdraagt een type natuurlijke habitat van Bijlage I of een soort van Bijlage II in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen en ook significant kan bijdragen tot de coherentie van het Natura 2000 netwerk en/of significant bijdraagt tot de instandhouding van de biologische diversiteit in de betrokken regio. Voor diersoorten met een zeer groot territorium komen de gebieden van communautair belang overeen met de plaatsen, binnen het natuurlijk verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen die voor hun leven en voortplanting essentieel zijn (art. 1 (k)).

Wanneer een gebied volgens de bovengenoemde procedure tot een gebied van communautair belang is verklaard, wijst de betrokken lidstaat dat gebied zo spoedig mogelijk (en uiterlijk binnen zes jaar) aan als speciale beschermingszone. Tevens stelt de lidstaat de prioriteiten vast gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van Bijlage I of van een soort van Bijlage II alsook voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging (art. 4 (4)).

De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen⁴⁰⁹⁶ (art. 6 (1)). Om aan deze verplichting te kunnen voldoen, kunnen de lidstaten aan de Commissie ramingen doen toekomen betreffende communautaire co-financiering. De Commissie stelt, in overeenstemming met de lidstaten, vast welke maatregelen voor de gebieden van communautair belang (waarvoor de co-financiering werd verzocht) van essentieel belang is voor het behoud of herstel in een gunstige staat van instandhouding van de prioritaire typen natuurlijke habitats en prioritaire soorten in de betrokken gebieden. De Commissie stelt eveneens vast wat de totale kosten van die maatregelen zijn. De Commissie maakt in overeenstemming met de betrokken lidstaat een raming van de financiering die voor de uitvoering van de maatregelen nodig is. Op basis van die raming wordt een prioritair actiekader vastgesteld van voor co-financiering in aanmerking komende maatregelen die genomen moeten worden wanneer het gebied als speciale beschermingszone wordt aangewezen. Maatregelen die bij gebrek aan middelen niet in het actiekader zijn opgenomen of maatregelen die niet of gedeeltelijk voor co-financiering in aanmerking komen, worden in een om de twee jaar plaatsvindende herziening van het actiekader opnieuw bezien. In gebieden waarin maatregelen die afhangen van co-financiering zijn uitgesteld, moeten de lidstaten zich onthouden van maatregelen die tot de achteruitgang van het gebied zullen leiden (art. 8).

De lidstaten nemen tevens passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen.

Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar dat significante gevolgen voor dat gebied kan hebben, moet een passende beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied. De nationale overheid kan slechts toestemming verlenen voor het plan of het project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Een uitzondering hierop wordt gevormd door artikel 6 (4): indien een plan of project, ondanks een negatieve beoordeling voor de gevolgen van het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden uitgevoerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Indien het een gebied betreft met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire

⁴⁰⁹⁶ Deze maatregelen behelzen zo nodig specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheersplannen of behelzen wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats die genoemd worden in Bijlage I en de soorten die genoemd worden in Bijlage II die in deze gebieden voorkomen.

soort is, dan kunnen alleen argumenten in verband met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten of, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

Wanneer lidstaten dit in verband met hun ruimtelijk ordeningsbeleid en hun ontwikkelingsbeleid nodig achten en dit om Natura 2000 ecologisch meer coherent te maken, streven zij ernaar een adequaat beheer te bevorderen van landschapselementen die van primair belang zijn voor de wilde fauna en flora. Het gaat hierbij om elementen die door hun lineaire en continue structuur (zoals waterlopen met hun oevers) of hun verbindingsfunctie (zoals vijvers) essentieel zijn voor de migratie, de geografische verdeling en de genetische uitwisseling van de wilde soorten (art. 10).

De lidstaten zien toe op de staat van instandhouding van de in artikel 2 bedoelde soorten en natuurlijke habitats, waarbij zij bijzondere aandacht schenken aan de prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten (art. 11). Met prioritaire typen natuurlijke habitats worden bedoeld die typen natuurlijke habitats die gevaar lopen te verdwijnen en voor wiens instandhouding de EG een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijk verspreidingsgebied op het Europese grondgebied ligt (art. 1 (d)).

Het is duidelijk dat eens deze richtlijn zal uitgevoerd zijn binnen de EU-lidstaten, dit een bijzonder belangrijk natuurbehoudsinstrument vormt, waarbij, behalve de aanduiding van gebieden, de lidstaten tevens verplicht zijn de nodige instandhoudingsmaatregelen te nemen binnen deze gebieden.

Inzake de toepassing van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn in mariene gebieden, is het duidelijk dat beide Richtlijnen van toepassing zijn in zeegebieden.

In de Vogelrichtlijn is er sprake van de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is (art. 4). In de Habitatrichtlijn wordt in de definiëring van natuurlijke habitats uitdrukkelijk gesproken over land- en waterzones (art. 1 (b)). Nochtans is de Habitatrichtlijn niet zo expliciet hierover als in het voorstel tot richtlijn⁴⁰⁹⁷. In artikel 1 van het voorstel wordt gesteld dat de richtlijn tot doel heeft te zorgen voor de instandhouding van de natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en de wilde fauna en flora op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is, inclusief de maritieme gebieden die onder de soevereiniteit of de jurisdictie van de lidstaten vallen. Een andere bepaling uit het voorstel dat van belang kon zijn voor de Noordzee werd eveneens niet weerhouden: het betreft artikel 16 waarin werd gesteld dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat door de kustvisserij en de bescherming van gewassen met behulp van netten geen schade wordt toegebracht aan de overeenkomstig bijlage II aangewezen bedreigde soorten noch - voor zover mogelijk - aan andere soorten van de wilde flora en fauna.

⁴⁰⁹⁷ Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de bescherming van natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (P.B.C. 247, 21 september 1988). Dit voorstel werd door de Raad bij de Commissie ingediend op 16 augustus 1988.

Ondanks het feit dat de expliciete verwijzing naar de maritieme gebieden niet werd weerhouden, staat het buiten twijfel dat deze onder het toepassingsgebied van de Richtlijn vallen. Dit blijkt ook uit de bijlagen bij de Richtlijn waar expliciet mariene gebieden in voorkomen of waar mariene soorten in worden genoemd. Zo worden in Bijlage I (typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is), bij de kusthabitats, mariene wateren en getijdengebieden vermeld (hieronder behoren onder meer estuaria, permanent met zeewater van geringe diepte overstromde zandbanken, enzovoort).

De vraag stelt zich nu tot welke mariene rechtsgebieden het toepassingsgebied van beide Richtlijnen zich uitstrekt. Beide Richtlijnen bepalen dat zij van toepassing zijn op het Europees grondgebied waarop het Verdrag van toepassing is. Het Verdrag (inzake de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap) bepaalt in artikel 227 (1) dat het Verdrag van toepassing is op de daarin opgesomde landen. Het Verdrag verwijst dus naar de lidstaten als dusdanig en is dus in ieder geval van toepassing op die gebieden waarover de lidstaten soevereiniteit hebben (dus met inbegrip van de territoriale zee aangezien de kuststaat daarover zijn soevereiniteit uitoefent). De EG-richtlijnen moeten door de lidstaten op zo een manier worden tenuitvoergelegd dat de doelstellingen die worden vooropgesteld in de EG-wetgeving effectief worden bereikt. De doelstelling van natuurbehoud binnen de territoriale zee kan enkel worden bereikt indien de behoudsmaatregelen worden toegepast in andere mariene rechtsgebieden zoals de EEZ en eventueel de volle zee⁴⁰⁹⁸. Dit heeft voor gevolg dat soorten die ten gevolge van de Richtlijn worden beschermd, niet alleen worden beschermd binnen de territoriale zee maar tevens daarbuiten indien deze soorten migreren in territoriale zeeën van de lidstaten. Het Verdrag kan dus ook van toepassing zijn in gebieden waar de lidstaten over enige andere vorm van jurisdictie of bevoegdheden beschikken⁴⁰⁹⁹, zoals de EEZ of de visserijzone. Voor de meeste EU-lidstaten betekent dit echter dat zij de nodige wetgevende initiatieven moeten nemen om een dergelijke zone af te kondigen. Bij toepassing van dergelijke richtlijnen in de EEZ zal rekening moeten worden gehouden met het specifiek juridische regime van de EEZ (cf. Zeerechtverdrag), waarbij ondermeer de vrijheid van scheepvaart moet gevrijwaard blijven. Zoals blijkt uit de Vierde Noordzeeverklaring wordt deze mogelijkheid echter momenteel niet overwogen. De toepassing van de Habitatrictlijn in mariene gebieden wordt aanbevolen voor de territoriale zee. Voor verder gelegen gebieden zijn, luidens de Verklaring, eventueel nieuwe vormen van samenwerking vereist. De toepassing van de Habitatrictlijn in verder gelegen gebieden is dus blijkbaar momenteel geen (politieke) optie.

De Habitatrictlijn moet in België nog worden uitgevoerd. Voor het Vlaamse Gewest werden ter voorbereiding van de tenuitvoerlegging door het Instituut voor Natuurbehoud rapporten en

⁴⁰⁹⁸ BUS, M., NOLLKAEMPER, A. en POST, H., The Protection of Whales under European Community Law, Utrecht, NILOS, november 1993, (18p.), 7.

⁴⁰⁹⁹ IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., Gebiedsbescherming op de Noordzee, Utrecht, NILOS/Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990, (174p.), 97.

kaartafbakeningen opgesteld⁴¹⁰⁰. Op federaal niveau werd, in uitvoering van de Habitatrichtlijn een gedeelte van het gebied van de Kustbanken (Trapegeer-Stroombank) voorgesteld als speciale beschermingszone onder de Habitatrichtlijn. Indien dit gebied wordt opgenomen in het Natura 2000-netwerk zal het nadien in de nationale wetgeving moeten worden aangeduid als "speciale beschermingszone" ("special area of conservation").

2.1.2.8. Benelux-Overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming

Op het niveau van de Benelux kan nog de Benelux-Overeenkomst van 1982 op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming worden vermeld⁴¹⁰¹. De Overeenkomst heeft tot doel het overleg en de samenwerking tussen de drie regeringen te regelen op het gebied van het behoud, het beheer en het herstel van het natuurlijk milieu en van het landschap (art. 1). Om deze doelstellingen te verwezenlijken verbinden de drie regeringen er zich toe om op de volgende gebieden samen te werken:

- harmonisatie van de beleidsuitgangspunten en -instrumenten terzake voor zover deze noodzakelijk wordt geacht met name op het vlak van de wetten en de reglementeringen betreffende het object van deze overeenkomst;
- onderlinge kennisgeving van en overleg over de nieuwe maatregelen en ontwikkelingen teneinde het in drie landen gevoerde beleid met betrekking tot de grensoverschrijdende natuurgebieden en waardevolle landschappen op elkaar af te stemmen en te coördineren;
- het organiseren van gecoördineerde voorlichtings- en educatieve campagnes;
- het uitwisselen van wetenschappelijke gegevens en zonodig het gezamenlijk verrichten van onderzoek;
- gecoördineerde uitvoering van in een ruimer internationaal verband gesloten akkoorden.

De regeringen van de Benelux-landen zijn ook gehouden volgende activiteiten te ondernemen:

- het ontwikkelen van een visie op de bescherming en het beheer van grensoverschrijdende natuurgebieden en waardevolle landschappen, met inbegrip van grensoverschrijdende parken en van gebieden die voor migrerende soorten van belang zijn; het formuleren van de criteria waaraan die gebieden en hun bescherming en beheer zouden moeten voldoen;
- het inventariseren, het begrenzen van en het verlenen van een beschermingsstatuut aan bovenbedoelde gebieden die het voorwerp uitmaken van een beschikking conform artikel 4;
- het opstellen van op elkaar afgestemde programma's voor dergelijke gebieden die het voorwerp uitmaken van een beschikking en regelmatig overleg plegen over de programma's;
- raadpleging over de voornemens en de ontwikkelingen die de grensoverschrijdende gebieden kunnen aantasten.

Voor het verwezenlijken van de doelstellingen worden door het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie beschikkingen genomen (art. 4).

⁴¹⁰⁰ Cf. ANSELIN, A. en KUIJKEN, E., Speciale beschermingszones voor het Vlaams Gewest, in uitvoering van de Habitatrichtlijn 92/43/EEG. Voorstel tot selectie en afbakening, Nota IN A.95/67, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, juni 1995, 20p. en kaartbijlagen.

⁴¹⁰¹ Benelux-Overeenkomst van 1982 op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming, Brussel, 8 juni 1982. Tekst Overeenkomst in: B.S., 20 oktober 1983. Deze overeenkomst diende niet te worden goedgekeurd.

In de Overeenkomst wordt geen enkele verwijzing gegeven naar mariene gebieden. Er kan worden aangenomen dat de Overeenkomst van toepassing is in de gebieden waar de landen over bevoegdheden beschikken en dus ook van toepassing kan zijn in mariene gebieden. Alhoewel er nog geen grensoverschrijdende mariene parken werden opgericht, zou, indien dit wenselijk is, het juridisch mogelijk zijn om een grensoverschrijdend marien park met Nederland op te richten.

De Benelux-Overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming werd door België bekrachtigd op 9 maart 1983 en is in werking getreden op 1 oktober 1983. Het Zwin werd voorgesteld om in uitvoering van de overeenkomst als grensoverschrijdende beschermde zone te worden aangeduid, maar dit werd niet doorgevoerd.

2.2. Soortenbescherming

De eerste natuurbehoudsverdragen omvatten voornamelijk soortenbeschermingsmaatregelen waarbij ten aanzien van bepaalde soorten beschermende maatregelen werden genomen zoals het verbod of het beperken van de vangst of het doden van deze soorten. De motivering van dergelijke maatregelen lag bij het feit dat dit dieren betrof die veelal werden overgeëxploiteerd en die met het oog op een verdere exploitatie moesten worden beschermd. Veel van deze eerste behoudsverdragen betroffen mariene soorten, zoals zeehonden en walvissen. Ook de visserijregelgeving kadert hierin.

Ook soorten die niet werden geëxploiteerd voor menselijke consumptie, bleken onderhevig aan tal van bedreigingen, zoals verlies van hun habitats, verontreiniging, incidentele vangsten⁴¹⁰². Voor geëxploiteerde soorten bleken de bestaande mechanismen vaak onvoldoende. Teneinde de wilde diersoorten te beschermen werden verdragen uitgevaardigd voor de bescherming van wilde dier- en plantensoorten. Ook de oorspronkelijke beheersinstrumenten zoals het Walvisvaartverdrag evolueerden meer naar een behoudsmechanisme.

Het nemen van soortenbeschermingsmaatregelen zoals het beperken of verbieden van het vangen of doden van soorten zal echter niet voldoende zijn, indien de leefgebieden waarin deze soorten voorkomen niet worden gevrijwaard. Het behouden van habitats van soorten vormt de belangrijkste soortenbeschermingsmaatregel (cf. *supra*). De maatregelen inzake handel en andere specifieke soortenbeschermingsmaatregelen behouden echter hun belang voor de bescherming van bepaalde, veelal bedreigde, soorten. Beide maatregelen kunnen vaak moeilijk los gezien worden van elkaar. De habitatbescherming vormt een belangrijke voorwaarde voor het voortbestaan van soorten. Maar de aanwezigheid van bepaalde soorten is tevens een belangrijke reden om bepaalde gebieden te beschermen. Beide maatregelen zijn dus complementair en kunnen niet worden losgekoppeld van elkaar.

Bij soortenbeschermingsmaatregelen kunnen specifiek instrumenten worden uitgewerkt ten aanzien van een bepaalde soort of een groep soorten. Veelal betreft het hier soorten die aan de top van de voedselketen staan of die het voorwerp uitmaken van exploitatie, zoals de verdragen met betrekking tot walvissen en zeehonden. In andere instrumenten worden soortenbe-

⁴¹⁰² Voor bedreigingen aan soorten in de Noordzee, zie: BIRNIE, P., 'Problems Concerning Conservation of Wildlife including Marine Mammals in the North Sea', *l.c.*, 253-256.

schermingsmaatregelen opgenomen, niet beperkt tot een bepaalde soort, maar waarin veelal lijsten van verschillende soorten worden opgenomen (bv. in het Verdrag van Bern).

Hierna wordt eerst de regelgeving besproken die niet beperkt is tot een bepaalde soort. Deze omvat zowel regelgeving met universele als met regionale draagwijdte. Vervolgens komt de regelgeving aan bod, gericht op de bescherming van specifieke diersoorten of groepen diersoorten. De aandacht gaat hier naar zeezoogdieren (walvissen en zeehonden) en (zee)vogels. Tenslotte wordt ingegaan op de reglementering inzake de handel in soorten.

2.2.1. Soortenbeschermingsmaatregelen met algemene draagwijdte

2.2.1.1. Het Verdrag inzake de biologische diversiteit

Het verdrag dat ongetwijfeld de meest brede draagwijdte heeft, is het Verdrag inzake de biologische diversiteit van Rio de Janeiro van 5 juni 1992⁴¹⁰³ ⁴¹⁰⁴. De term biologische diversiteit of biodiversiteit heeft immers betrekking op de genetische variatie van alle soorten planten, dieren en micro-organismen evenals van de ecosystemen waarvan zij deel uitmaken. Normaal gezien worden drie aspecten onderscheiden binnen biodiversiteit: diversiteit van ecosystemen (verscheidenheid van ecosystemen), diversiteit van soorten en genomische diversiteit (diversiteit binnen de soorten). In het Verdrag wordt onder biologische diversiteit verstaan, variatie van levende organismen, behorende tot ecosystemen op het land, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische systemen waarvan zij deel uitmaken. Biodiversiteit omvat diversiteit van ecosystemen, diversiteit van soorten en diversiteit binnen soorten (art. 2).

Alhoewel verdragen zoals bv. het Verdrag van Bonn, bijdragen tot het behoud van biodiversiteit, is het Biodiversiteitsverdrag het eerste verdrag dat deze problematiek mondiaal en in zijn geheel behandelt.

De doelstellingen van het Verdrag inzake biologische diversiteit zijn: het behoud van de biologische diversiteit, het duurzaam gebruik van de onderdelen ervan en het eerlijk en billijk delen van de opbrengsten die voortkomen uit het gebruik van genetisch materiaal, door de gepaste toegang tot genetisch materiaal, door de gepaste transfer van relevante technologieën en door gepaste financiering (art. 1). Het Verdrag koppelt dus het vraagstuk van de biodiversiteit aan dat van de biotechnologie⁴¹⁰⁵. Op de bepalingen inzake biotechnologie wordt binnen dit kader niet verder ingegaan.

⁴¹⁰³ Tekst Verdrag in: ILM, 1992, 822.

Het Biodiversiteitsverdrag werd afgesloten tijdens de UNO-conferentie over milieu en ontwikkeling (de zogenaamde 'Earth Summit' of UNCED, Rio de Janeiro, 3-14 juni 1992). Het Verdrag is reeds internationaal in werking getreden.

⁴¹⁰⁴ Zie over dit verdrag: BOYLE, A., 'The Rio-Convention on Biological Diversity' in International Law and the Conservation of Biological Diversity, BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), Londen, Kluwer Law International, 1996, 33-49; BOYLE, A., 'The Convention on Biological Diversity' in The Environment after Rio. International Law and Economics, CAMPIGLIO, L., PINESCHI, L., SINISCALCO, D. en TREVES, T. (Eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, 111-127.

⁴¹⁰⁵ HOOGHE, M., 'Een eerste stap naar duurzame ontwikkeling? (deel 3). Het biodiversiteitsverdrag en de verklaring over de bossen', Leefmilieu, 1992, 177-185.

In het Biodiversiteitsverdrag wordt het soevereine recht van de verdragsstaten met betrekking tot de exploitatie van hun rijkdommen bevestigd. Wel wordt daar onmiddellijk aan toegevoegd dat zij de verantwoordelijkheid hebben om ervoor te zorgen dat activiteiten die plaatsvinden onder hun jurisdictie of controle geen schade aanbrengen aan het milieu van andere staten of van gebieden die vallen buiten nationale jurisdictie.

Het toepassingsgebied van het Verdrag is verschillend naargelang het onderwerp: inzake biologische diversiteit is het toepassingsgebied van het Verdrag beperkt tot de gebieden die onder nationale jurisdictie vallen. Voor wat de activiteiten en handelingen betreft die uitgevoerd worden onder jurisdictie of controle van een verdragsstaat is het Verdrag van toepassing zowel binnen als buiten gebieden die vallen onder de nationale rechtsmacht, ongeacht waar de effecten van de activiteiten of processen zich voordoen (art. 4). Ten aanzien van de gebieden buiten nationale rechtsmacht wordt een plicht tot samenwerking voorzien door artikel 5: staten moeten in de mate van het mogelijke en het wenselijke met andere verdragspartijen of door middel van de bevoegde internationale organisaties samenwerken voor gebieden die vallen buiten nationale rechtsmacht. Samenwerking is voorts verplicht in zaken van gemeenschappelijk belang met het oog op het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit.

Het Verdrag is dus eveneens van toepassing in mariene gebieden die onder de rechtsmacht van de verdragspartijen vallen, zoals de territoriale zee en de EEZ voor wat betreft de bestanddelen van de biologische diversiteit. Voor processen en activiteiten is het Verdrag ook van toepassing daarbuiten, zoals bijvoorbeeld in de volle zee.

Aan de verdragspartijen worden een aantal verplichtingen opgelegd met betrekking tot het behoud van de biodiversiteit. Artikel 6 omvat de algemene verplichtingen voor de verdragspartijen: de verdragspartijen zijn gehouden tot het ontwikkelen van nationale strategieën, plannen of programma's voor het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit. Verdragsstaten moeten, voor zover mogelijk en gepast, het behoud en duurzaam gebruik integreren binnen andere beleidsdomeinen.

De artikelen 7 tot en met 14 omvatten een reeks concrete maatregelen voor de verdragsstaten inzake biologische diversiteit. In de eerste plaats is er een verplichting tot identificatie en monitoring van de onderdelen van biologische diversiteit (art. 7). Inzake het behoud van biologische diversiteit worden diverse maatregelen vooropgesteld. Behoud moet bij voorkeur *in situ* plaatsvinden. Daarnaast worden ook een aantal maatregelen voor het behoud *ex situ* voorgesteld. De maatregelen *ex situ* vormen een aanvulling op de *in situ* maatregelen. Inzake *in situ* bescherming zijn er tevens een aantal verplichtingen inzake soortenbescherming. Zo moeten de verdragsstaten ondermeer, voor zover mogelijk en gepast, volgende maatregelen nemen:

- reguleren en beheren van biologische rijkdommen van belang voor het behoud van de biologische diversiteit met het oog op het verzekeren van hun behoud en duurzaam gebruik,
- het bevorderen van de bescherming van ecosystemen, natuurlijke habitats en de instandhouding van de levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving,
- promoten van milieuverantwoorde en duurzame ontwikkeling in gebieden die grenzen aan beschermd gebieden,
- rehabiliteren en herstellen van aangetaste ecosystemen en het bevorderen van het herstel van bedreigde soorten,

- middelen voorzien voor het regelen, of controleren van risico's van het gebruik en vrijlaten van levende veranderde organismen, voortkomend van biotechnologie,
- vermijden van de introductie van vreemde soorten,
- leveren van voorwaarden nodig voor het verzoenen van het huidig gebruik en het behoud van biodiversiteit en het duurzaam gebruik van bestanddelen van biodiversiteit,
- ontwikkelen van wetgeving voor de bescherming van bedreigde soorten en populaties (art. 8).

Behoudsmaatregelen *ex situ* bestaan ondermeer uit het aannemen van maatregelen voor het behoud *ex situ* van bestanddelen van de biodiversiteit, het treffen en handhaven van voorzieningen voor behoud *ex situ* en onderzoek met betrekking tot planten, dieren en micro-organismen en het aannemen van maatregelen voor het herstel en de rehabilitatie van bedreigde soorten en voor de terugkeer naar hun natuurlijke habitats onder geschikte omstandigheden (art. 9).

Inzake het duurzaam gebruik moeten de verdragspartijen, voor zover mogelijk en gepast, ondermeer overwegingen van behoud en duurzaam gebruik van biologische rijkdommen integreren in de nationale besluitvorming. Zij moeten maatregelen treffen met betrekking tot het gebruik van biologische rijkdommen teneinde een schadelijke impact op de biologische diversiteit te verhinderen of te minimaliseren. Tevens moet de samenwerking worden bevorderd tussen de overheid en de privé-sector voor het ontwikkelen van methodes voor duurzaam gebruik (art. 10).

Het belang van het Biodiversiteitsverdrag ligt in de erkenning van de nood tot het behoud van de biologische diversiteit. In dit opzicht is het Verdrag veel ruimer dan de verdragen waarbij enkel het behoud van bepaalde (hogere) soorten vooropstond. Niettemin zal zeker gedeeltelijk de uitvoering van het Verdrag kunnen gebeuren aan de hand van de bestaande wetgeving, die op zich reeds gedeeltelijk een uitvoering vormt van andere internationale natuurbehoudswetgeving⁴¹⁰⁶. Aanvullende maatregelen kunnen nog vereist zijn voor soorten die tot dusver niet in andere instrumenten zijn behandeld.

De andere internationale regelgeving inzake soortenbescherming is beperkt hetzij in geografisch toepassingsgebied, of is beperkt in soorten.

2.2.1.2. Het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten

Het Verdrag van Bonn van 23 juni 1979 inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten is een mondiaal verdrag⁴¹⁰⁷, maar is beperkt in toepassingsgebied voor wat de soorten betreft (beperkt tot trekkende soorten). Onder trekkende soorten wordt verstaan, de gehele populatie of een geografisch gescheiden deel van de populatie van een bepaalde soort of lager

⁴¹⁰⁶ Zie hierover: CLIQUET, A. en KUIJKEN, E., *l.c.*, 283-293.

⁴¹⁰⁷ Het Verdrag is internationaal in werking getreden op 4 oktober 1982. Het aantal staten bij het Verdrag bedraagt momenteel 37. Het Verdrag werd eveneens ondertekend en goedgekeurd door de EG (cf. Besluit 82/461/EEG van de Raad van 24 juni 1982 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, *P.B.L.* 210, 19 juli 1982).

taxon wilde dieren, waarvan een belangrijk gedeelte één of meer landsgrenzen periodiek en op een te voorziene wijze overschrijdt (art. I (1) (a))).

De grondbeginselen van het Verdrag zijn dat de partijen erkennen dat het van belang is dat trekkende soorten worden behouden en dat de staten die deel uitmaken van het verspreidingsgebied overeenstemming bereiken over de daartoe te nemen maatregelen, waarbij zij bijzondere aandacht dienen te besteden aan die trekkende soorten waarvan de mate en de aard van de bescherming niet gunstig zijn en waarbij ieder afzonderlijk of in onderlinge samenwerking, de noodzakelijke maatregelen dient te nemen voor het behoud van deze soorten en hun leefgebieden. De partijen erkennen de noodzaak tot het nemen van maatregelen om te voorkomen dat een trekkende soort een bedreigde soort wordt. Partijen dienen onderzoek betreffende trekkende soorten te bevorderen, te ondersteunen of hun medewerking hieraan te verlenen. Zij moeten alles in het werk stellen om aan de trekkende soorten, vermeld in Bijlage I, onmiddellijke bescherming te verlenen en om overeenkomsten te sluiten betreffende het behoud en het beheer van de in Bijlage II vermelde soorten (art. II).

Het Verdrag van Bonn werkt dus met een systeem van lijsten waarin te beschermen dieren zijn opgenomen. Trekkende soorten kunnen in Bijlage I worden vermeld mits op grond van betrouwbare (wetenschappelijke) gegevens is vastgesteld dat die soort is bedreigd. Een soort die voorkomt op de lijst van Bijlage I kan slechts van deze lijst worden afgevoerd indien de soort niet langer wordt bedreigd en niet het gevaar loopt opnieuw te worden bedreigd wanneer deze niet meer voorkomt in Bijlage I (art. III (2) - (3)). In Bijlage II worden de trekkende soorten vermeld waarvan de mate en aard van de bescherming niet gunstig is en waarvoor internationale overeenkomsten moeten gesloten worden met het oog op behoud en beheer, alsmede de trekkende soorten waarvan de mate en de aard van de bescherming aanzienlijk gebaat zou zijn door internationale samenwerking, voortvloeiend uit een overeenkomst (art. IV).

De verplichtingen inzake soortenbescherming voor de staten die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een trekkende soort verschillen naargelang de soorten voorkomen op de lijst van Bijlage I of van Bijlage II. Aan de populaties van soorten die voorkomen in Bijlage I mogen geen dieren worden onttrokken tenzij voor wetenschappelijke doeleinden, om verbetering te brengen in de voortplanting of het voortbestaan van de soort, om aan de behoeften van hen voor wie deze soort vanouds een gebruikelijk middel van bestaan vertegenwoordigt, te voldoen of tenzij bijzondere omstandigheden zulks vereisen (art. III (5)). De negatieve gevolgen van activiteiten of hindernissen die de trek ernstig belemmeren of onmogelijk maken, moeten naargelang, worden voorkomen, weggenomen, gecompenseerd of verkleind (art. IV (b)). Voor zover mogelijk en passend moeten die invloeden die deze soort bedreigen, worden voorkomen, verzacht of in de hand gehouden, met name door het uitzetten van uitheemse soorten strikt aan banden te houden of door de reeds aanwezige uitheemse soorten strikt in de hand te houden (art. IV (c)).

Voor de soorten die voorkomen in Bijlage II moeten overeenkomsten gesloten worden. Artikel V vermeld richtlijnen voor het sluiten van de overeenkomsten. Het doel van een dergelijke overeenkomst is het herstellen of handhaven van een voldoende aard en mate van bescherming van de desbetreffende soort. In een dergelijke overeenkomst moet ondermeer worden voorzien, voor zover mogelijk en wenselijk, in een periodiek onderzoek naar de mate en de aard van de bescherming van de betrokken soort en naar de factoren die schade zouden kunnen

berokkenen aan deze bescherming, evenals in een onderzoek naar de ecologie en de populatiedynamiek. In de overeenkomst dienen tevens gecoördineerde plannen voor behoud en beheer worden voorzien. Voor zover mogelijk moet ook worden voorzien in het stopzetten van activiteiten en het verwijderen van hindernissen die de trek belemmeren of onmogelijk maken, het voorkomen dat er in het leefgebied schadelijke stoffen worden geloosd of gestort, of het verminderen of het aan banden leggen hiervan. Er dienen maatregelen te worden voorzien die erop gericht zijn het onttrekken van dieren aan de populatie in de hand te houden en te regelen, evenals het opstellen van procedures voor het coördineren van acties om te voorkomen dat er op illegale wijze dieren aan de populatie worden onttrokken.

Het besluitvormingsorgaan van het Verdrag is de Conferentie der partijen. Ze vergadert minstens eenmaal om de drie jaar. Door de conferentie van partijen werd een Wetenschappelijke Raad opgericht die belast is met het geven van adviezen over wetenschappelijke aangelegenheden. Het Secretariaat is belast met de toepassing van het Verdrag. Het Secretariaat wordt behartigd door UNEP, die tevens is belast met het beheer van het fonds van het Verdrag. De bijdragen worden betaald door de lidstaten.

De verdragspartijen moeten de Conferentie van de partijen inlichten over de maatregelen die worden genomen ter uitvoering van het Verdrag met betrekking tot de soorten die worden genoemd in de bijlagen. De partijen moeten tevens het Secretariaat inlichten over de uitzonderingen die worden gemaakt ten aanzien van het verbod op het vangen van soorten, genoemd in Bijlage I. De lidstaten moeten tevens de Conferentie op de hoogte brengen van overeenkomsten die worden gesloten in het kader van het Verdrag.

Het Verdrag en de twee bijlagen kunnen worden gewijzigd tijdens iedere gewone of buitengewone vergadering van de conferentie der partijen. De wijzigingen worden aangenomen met een meerderheid van tweederde van de aanwezige en stemuitbrengende partijen (art. X en XI). Er kan geen algemeen voorbehoud worden gemaakt bij de bepalingen van het Verdrag. Er kan wel voorbehoud worden gemaakt bij goedkeuring of toetreding en wijziging van de bijlagen bij het Verdrag, ten aanzien van de soorten die vermeld staan in de bijlagen (art. XIV). Een geschil wordt in de eerste plaats bij onderling overleg geregeld en indien dit geen resultaat oplevert, wordt dit in onderling overleg voorgelegd aan arbitrage (art. XIII).

Bij de soorten die voorkomen in de bijlagen bij het Verdrag van Bonn zijn in Bijlage II een aantal zeehonden- en walvissoorten opgenomen die voorkomen in de Noordzee. Voor de meeste daarvan worden specifiek de Noordzee- en Baltische populaties vermeld. In uitvoering van dit verdrag werden reeds een aantal overeenkomsten afgesloten. Twee daarvan zijn van belang voor de bescherming van de Noordzee: het betreft de Overeenkomst inzake zeehonden in de Waddenzee en de Overeenkomst inzake kleine walvisachtigen in de Baltische en Noordzee (cf. *infra*).

Het Verdrag van Bonn werd weliswaar goedgekeurd door België, maar er zijn geen specifieke uitvoeringsbesluiten voorzien. Aan de verplichtingen die worden opgelegd in het Verdrag werd wel reeds ten dele voldaan door de bestaande soortenbeschermingsmaatregelen inzake de vogelbeschermingswetgeving en de maatregelen inzake de bescherming van inheemse diersoort-

ten (cf. *infra*).

2.2.1.3. Het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa

Een ander verdrag dat voorziet in soortenbeschermingsmaatregelen is het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa van 19 september 1979⁴¹⁰⁸. Het Verdrag is een regionaal verdrag en is aldus beperkt in geografisch toepassingsgebied. Het is voorts ook beperkt tot de soorten die worden genoemd in de lijsten bij het Verdrag.

Het Verdrag heeft tot doel te zorgen voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de daarbij horende natuurlijke leefmilieus. Bijzondere aandacht moet hierbij worden besteed aan die soorten, met inbegrip van de trekkende soorten, die met uitsterven zijn bedreigd en die kwetsbaar zijn (art. 1).

De verdragspartijen hebben de algemene verplichting de nodige maatregelen te nemen om de populaties van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te handhaven of te brengen op een niveau dat overeenkomt met hetgeen vanuit ecologisch, wetenschappelijk en cultureel standpunt is vereist, rekening houdend met de eisen op economisch en recreatief gebied en met de behoeften van ondersoorten, variëteiten of vormen die plaatselijk worden bedreigd. De verdragspartijen moeten de nodige maatregelen nemen ter bevordering van een nationaal beleid voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de natuurlijke leefmilieus. Bij het beleid inzake ruimtelijke ordening en ontwikkeling en bij maatregelen tegen verontreiniging moet rekening worden gehouden met de instandhouding van de in het wild levende dier- en plantensoorten. De voorlichting en de verspreiding van informatie betreffende de noodzaak van die instandhouding moet worden bevorderd (artt. 2 en 3).

Het verdrag omvat zowel maatregelen ten aanzien van de bescherming van leefmilieus (cf. *supra*) als inzake de instandhouding van soorten. In het Verdrag wordt eveneens gewerkt met een systeem van lijsten.

Het opzettelijk plukken, verzamelen, afsnijden of ontwortelen van **planten**, opgesomd in Bijlage I, is verboden (art. 5). Bijlage I bevat geen in het Vlaamse Gewest inheemse plantensoorten⁴¹⁰⁹. Bijlage I bij het Verdrag (streng beschermde plantensoorten) werd geamendeerd op 11 januari 1991 door de Permanente Commissie⁴¹¹⁰. Deze wijzigingen zijn in werking getreden op 12 april 1991, overeenkomstig artikel 17 (3).

Inzake de bescherming van de **dieren**, genoemd in Bijlage II, is het verboden:
- iedere vorm van opzettelijk vangen, in bezit houden en opzettelijk doden,

⁴¹⁰⁸ Tekst Verdrag in: BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basic Documents on International Law and the Environment, Oxford, Clarendon Press, 1995, (688 p.), 455.

⁴¹⁰⁹ DE PUE, E., STRYCKERS, P., VANDEN BILCKE, C., Milieuzakboekje 1994, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994, (555 p.), 239.

⁴¹¹⁰ B.S., 15 juni 1991.

- het opzettelijk aantasten of vernielen van broed- of rustplaatsen,
- het opzettelijk verstoren van de diersoorten gedurende de broedperiode, de periode waarin de jongen afhankelijk zijn en de overwinteringsperiode,
- het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur of in het bezit houden van eieren,
- het houden en het binnenslands verhandelen van deze dieren, hetzij levend hetzij dood, met inbegrip van opgezette dieren, en van ieder gemakkelijk te herkennen deel of product van deze dieren (art. 6).

Voor de exploitatie van de in het wild voorkomende diersoorten, genoemd in Bijlage III bij het Verdrag, worden voorschriften vastgesteld teneinde de populaties niet in gevaar te brengen. Deze maatregelen zijn:

- het instellen van seizoenen en/of het treffen van andere maatregelen waarbij de exploitatie wordt geregeld,
- het instellen van tijdelijk of plaatselijk verbod van exploitatie, indien daartoe aanleiding bestaat, teneinde de bestaande populaties in staat te stellen weer op peil te komen,
- het uitvaardigen van voorschriften voor het verkopen, het houden of vervoeren met het oog op verkoop, of het ten verkoop aanbieden van wilde dieren, levend of dood (art. 7).

De partijen mogen afwijken van bovenstaande bepalingen op voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat en dat de afwijkingen geen aantasting met zich brengen van het voortbestaan van de desbetreffende populatie ter bescherming van flora en fauna. Zij mogen ook afwijken van de bepalingen ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, veestapels, bossen, visgronden, wateren en andere vormen van bezit; in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid, de veiligheid in de lucht of andere openbare belangen van essentiële aard; ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie, het opnieuw uitzetten van exemplaren alsmede voor noodzakelijk telen, kweken en fokken; teneinde het onder streng gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en in beperkte mate bepaalde wilde dieren en planten in kleine hoeveelheden te verzamelen, te houden of op iedere andere verantwoorde manier te exploiteren. Over de afwijkingen moeten de verdragspartijen verslag uitbrengen bij de Permanente Commissie (art. 9).

Bij het vangen of doden van diersoorten, van Bijlage III of in de gevallen waarbij afwijkingen zijn toegestaan overeenkomstig artikel 9 ten aanzien van de soorten van Bijlage II, moeten de verdragspartijen het gebruik van alle niet-selectieve middelen voor het vangen en doden verbieden, evenals van de middelen die plaatselijk de verdwijning als gevolg kunnen hebben of de rust ernstig kunnen verstoren van de populaties van een soort (art. 8). In het bijzonder betreft het middelen genoemd in Bijlage IV bij het Verdrag, waarin een lijst is voorzien van verboden middelen en methoden bij de jacht en andere vormen van exploitatie.

Er zijn bijzondere bepalingen voorzien voor trekkende soorten (art. 10). Naast de reeds genoemde maatregelen verbinden de verdragspartijen er zich toe om hun inspanningen te coördineren voor de instandhouding van de trekkende soorten (genoemd in Bijlage II en III), waarvan het spreidingsgebied zich uitstrekt over hun grondgebied.

Aanvullend wordt voorts in het Verdrag bepaald dat het uitzetten van uitheemse soorten aan strenge controle moet worden onderworpen. Het uitzetten van inheemse soorten moet dan weer worden bevorderd, wanneer deze maatregel zal bijdragen tot de instandhouding van een

soort die met uitsterven wordt bedreigd, op voorwaarde dat vooraf wordt bestudeerd of een dergelijke maatregel doeltreffend en aanvaardbaar is, rekening houdend met ervaringen van andere verdragspartijen (art. 11 (2)).

Door het Verdrag wordt een Permanente Commissie ingesteld, bestaande uit een of meer afgevaardigden van de lidstaten. Elke afvaardiging beschikt over één stem. De Commissie komt ten minste eenmaal in de twee jaar bijeen en wanneer de meerderheid van de verdragspartijen daarom verzoekt. De Permanente Commissie is belast met het toezicht op de toepassing van het Verdrag. Zij kan ondermeer onderzoeken of er wijzigingen aan het Verdrag en de bijlagen nodig zijn. Zij kan ook aanbevelingen doen aan de lidstaten over te nemen maatregelen voor de uitvoering van dit verdrag (artt. 13-15). De Permanente Commissie wordt op de hoogte gehouden van de implementatie door de lidstaten van het Verdrag. Er bestaat echter geen verdragsverplichting tot het leveren van informatie ten aanzien van uitvoering van het Verdrag. Niet-gouvernementele organisaties spelen een belangrijke rol in het uitvoeren en naleven van het Verdrag. Zo zijn organisaties als IUCN, WWF en Greenpeace waarnemers. Zij kunnen het niet-naleven van het Verdrag rapporteren aan het Secretariaat. Zij geven tevens technische bijstand en stellen nieuwe maatregelen voor. Het Secretariaat valt onder de auspiciën van de Raad van Europa. De Raad van Europa voorziet in een jaarlijks budget voor de werking ervan⁴¹¹¹.

De wijzigingen aan het Verdrag en de bijlagen worden doorgevoerd overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 16 en 17. Artikel 18 omvat de geschillenregeling. Bij een geschil wordt eerst getracht dit op te lossen via minnelijke schikking. Indien dit niet lukt, wordt overgegaan tot arbitrage.

In België werden geen specifieke uitvoeringsbesluiten genomen ter uitvoering van het Verdrag van Bern. Het Verdrag wordt gedeeltelijk uitgevoerd ondermeer door de bestaande vogelsbeschermingswetgeving en wetgeving inzake de bescherming van inheemse diersoorten, evenals wetgeving inzake niet-inheemse soorten. Bij de soorten genoemd in Bijlage II worden een aantal walvissoorten genoemd zoals ondermeer Tuimelaar en Bruinvis. Op de tenuitvoerlegging hiervan in België wordt verder ingegaan.

2.2.1.4. Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora

Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora⁴¹¹² bevat naast maatregelen inzake gebiedsbescherming (cf. *supra*) tevens een reeks bepalingen inzake soortenbescherming.

Ook de Habitatrictlijn werkt met een systeem van lijsten. Voor de in Bijlage IV, a vermelde

⁴¹¹¹ Over het Verdrag zie ook: FORSTER, M.J. en OSTERWOLDT, *l.c.*, 98-102.

⁴¹¹² PB. L. 206, 22 juli 1992.

diersoorten⁴¹¹³ moeten de lidstaten de nodige maatregelen treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van deze soorten in hun natuurlijk verspreidingsgebied. Hierbij wordt een verbod ingesteld op het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van deze soorten; het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de periodes van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek; het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur en de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen. Het is eveneens verboden het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens. De lidstaten moeten tevens een systeem van toezicht instellen op het bij toeval vangen en doden van deze diersoorten (art. 12).

In tegenstelling tot de soorten genoemd in Bijlage IV, omvat Bijlage V die soorten die wel aan de natuur kunnen worden onttrokken, maar waarvoor beheersmaatregelen kunnen worden ingesteld. De lidstaten kunnen de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat het aan de natuur onttrekken en de exploitatie van specimens van de in Bijlage V⁴¹¹⁴ genoemde soorten, verenigbaar zijn met het behoud van die soorten in een gunstige staat van instandhouding, indien de lidstaten dit op grond van het toezicht op de staat van instandhouding van soorten en habitats (toezicht zoals voorzien in art. 11) nodig achten (art. 14). Deze maatregelen kunnen ondermeer bevatten: voorschriften betreffende de toegang tot terreinen, een tijdelijk of plaatselijk verbod op het onttrekken van specimens aan de natuur, het instellen van een stelsel van onttrekkingsvergunningen, voorschriften betreffende het verkopen ervan, enz. (art. 14).

In het geval van vangen of doden van diersoorten die genoemd worden in Bijlage V of het, op basis van de in artikel 16 toegestane afwijkingen, onttrekken aan de natuur, vangen of doden van soorten van Bijlage IV, verbieden de lidstaten alle niet-selectieve middelen die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van de populaties van deze soorten tot gevolg kunnen hebben en in het bijzonder het gebruik van de middelen die worden genoemd in Bijlage VI en elke vorm van vangen en doden vanuit de vervoermiddelen die worden genoemd in Bijlage VI (art. 15).

Artikel 16 bevat uitzonderingsregelen op de voorgaande bepalingen. Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het ernaar streven de populaties van de betrokken soort in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, mogen de lidstaten afwijken op de voorgaande bepalingen om volgende redenen:

- in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;
- ter voorkoming van ernstige schade aan gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;

⁴¹¹³ Bijlage IV omvat de dier- en plantensoorten van communautair belang die strikt moeten worden beschermd. Met soorten van communautair belang wordt bedoeld de soorten die op het Europese grondgebied bedreigd zijn, kwetsbaar zijn, zeldzaam zijn of endemisch zijn en bijzondere aandacht vereisen wegens het specifieke karakter van hun habitat en/of de potentiële gevolgen van hun exploitatie voor hun staat van instandhouding. Deze soorten zijn of kunnen worden opgenomen in Bijlage II en/of Bijlage IV of V (art. 1 (g)).

⁴¹¹⁴ Bijlage V omvat de dier- en plantensoorten van communautair belang waarvoor het onttrekken aan de natuur en de exploitatie aan beheersmaatregelen kunnen worden onderworpen.

- in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;
 - ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van soorten en voor de daartoe benodigde kweek;
 - ten einde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in Bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben.
- Over deze afwijkingen moeten de lidstaten een verslag opmaken.

In de bijlagen bij de Richtlijn zijn ondermeer een aantal zeehonden- en walvissoorten opgenomen die voorkomen in de Noordzee en waarvoor dus beschermingsmaatregelen vereist zijn (cf. *infra*).

2.2.1.5. Noordzeeverklaringen

De tot dusver besproken instrumenten zijn niet specifiek gericht op of beperkt tot mariene soorten. Bepalingen inzake het behoud van mariene soorten, van toepassing in de Noordzee zijn terug te vinden in het Zeerechtverdrag van 1982. Aangezien deze betrekking hebben op visserij of op de bescherming van zeezoogdieren worden deze bepalingen in andere hoofdstukken behandeld.

Met betrekking tot de Noordzee, wordt ook in de latere Noordzeeverklaringen aandacht besteed aan soortenbescherming. Een aantal van deze maatregelen hebben zowel betrekking op zeevogels en zeezoogdieren en worden daarom hier samen behandeld.

In de **Derde Noordzeeverklaring** (Verklaring van Den Haag, 1990) komen de partijen overeen verdere bescherming te bieden aan mariene fauna in de Noordzee en belangrijke hiaten in de kennis daarover te dichten en daartoe:

- de staten die het Verdrag van Bonn nog niet hebben geratificeerd, te verzoeken dit zo snel mogelijk te doen;
- het Memorandum van Overeenstemming voor de bescherming van kleine walvisachtigen toe te juichen als tussentijdse stap in de richting van een regionale overeenkomst ter bescherming van de kleine walvisachtigen tussen de kuststaten van de Noordzee en de Oostzee uit hoofde van het Verdrag van Bonn;
- de mogelijkheden te onderzoeken om aangespoelde olieslachtoffers onder de zee- en kustvogels te gebruiken als graadmeters voor de doeltreffendheid van de maatregelen in de punten 24-30 van de Verklaring (verontreiniging door schepen en vervuiling door offshore-installaties);
- de bescherming van de mariene fauna te verbeteren en derhalve, in overeenstemming met Bijlage 5, een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak aan te nemen voor de ontwikkeling van de bescherming van soorten en leefomgeving en geschikte natuurbeschermingsmaatregelen voor de Noordzee, in het bijzonder ter bescherming van zeehonden, zee- en kustvogels, leefomgeving en vindplaatsen, te ontwikkelen (Verklaring van den Haag, 39).

Bijlage 5 (Bescherming van soorten en natuurlijke leefomgeving) omvat volgende maatregelen:

1. Samenwerken aan onderzoeksinitiatieven met ondersteuning van de North Sea Task Force:
 - onderzoek naar de populaties van de Gewone en Grijsze zeehond met inbegrip van migratie, voedsel, ziekte en milieufactoren, onderzoekstechnieken; oprichting van een bloed- en weefselbank voor toekomstige studies over ziekteverwekkers en vervuilende stoffen; opstellen van gegevensbestanden met inbegrip van voorgenomen onderzoek;
 - onderzoek om de oorzaak en de kenmerken van de zeehondenepidemie van 1988 vast te stellen, met inbegrip van de immuniteitsreactie en de rol van vervuilende stoffen; het vaststellen van kwetsbare kolonies, de oorzaken van achteruitgang, kwaliteit van de leefomgeving en technieken voor herstel;
 - een internationaal register waarin alle meldingen worden opgenomen van aangespoelde mariene zoogdieren met inbegrip van uiterlijke kenmerken, autopsie-analyse, leeftijd, gezondheid, analyse van vervuilende stoffen en onderzoek daarnaar;
 - onderzoek naar de wijze waarop aangespoelde zee- en kustvogels gebruikt kunnen worden als een graadmeter om de doeltreffendheid te beoordelen en te vergelijken van beleidsbesluiten genomen ter vermindering van olievervuiling. Daartoe moet overwogen worden in hoeverre het percentage met olieverontreinigde vogels van het totaal aangespoelde vogels gebruikt kan worden als een graadmeter en moeten mogelijkheden overwogen worden voor het vaker analyseren van de chemische eigenschappen van oliemonsters genomen van aangespoelde als graadmeter dienende soorten, ter vergelijking met waargenomen olievlekken.
2. Inspectie van vindplaatsen en gebieden, waarover moet worden gerapporteerd aan de North Sea Task Force die deze coördineert, met hulp van aanvoerende landen:
 - op een gestandaardiseerde wijze integreren en bijwerken van nationale gegevens over zee- en kustvogels op zee, om kwetsbaarheidsnormen te kunnen bepalen voor soorten en gebieden, die beschikbaar zijn voor autoriteiten, verantwoordelijk voor vervuiling en gebruikers van de zee;
 - mariene vindplaatsen met inbegrip van kustgebieden en estuaria en de open zee verkennen, teneinde vindplaatsen te kunnen vaststellen die van nationaal of internationaal belang zijn, dit in overeenstemming met door de North Sea Task Force vast te stellen criteria voor de desbetreffende soorten en leefgemeenschappen.
3. Geschikte methoden toepassen voor beheer, behoud en bescherming van de vindplaatsen zoals hierboven genoemd. Deze kunnen omvatten:
 - aanwijzing uit hoofde van het Verdrag van Ramsar of de Richtlijn van de EG inzake het behoud van de vogelstand;
 - activiteiten die mogelijke schade kunnen berokkenen, moeten zijn onderworpen aan een verplicht meldingsschema voor dergelijke vindplaatsen aan de kust, met inbegrip van zoutmoerassen en intergetijdegebieden, en aan raadpleging in andere gebieden voor de kust;
 - wettelijk toezicht op bepaalde vormen van gebruik van de zee in aangewezen gebieden;
 - het nemen van passende maatregelen voor het behoud of het herstel van de Gewone zeehonden die ernstig in aantal zijn teruggelopen door ziekte of vervuiling, met inbegrip van beperkingen ten aanzien van het doden of verstoren, en het instellen van reservaten die beperkt toegankelijk zijn voor het publiek, teneinde de zeehondenkolonies in staat te stellen zich te herstellen zonder te worden verstoord.

De Vierde Noordzeeverklaring (Verklaring van Esbjerg, 1995) wijst op de reeds bestaande

maatregelen en bepalingen ondermeer in de Derde Noordzeeverklaring en de mogelijkheden geboden door ondermeer de Habitatrichtlijn. De Ministers maken voorts een onderscheid tussen twee niveaus van coördinatie van te nemen maatregelen, in de territoriale zee enerzijds en in de rest van de Noordzee anderzijds. Zij vragen voorts aan de Europese Commissie en het Europees Milieuagentschap om verder een classificatiesysteem voor mariene biotopen te ontwikkelen, dat kan worden gebruikt als basis voor de identificatie van mariene soorten en habitats. De ministers erkennen wel dat de bestaande maatregelen onvoldoende kunnen zijn om een adequate bescherming voor bepaalde soorten en habitats te verzekeren. Zij komen daarom overeen om een integrale kijk te ontwikkelen inzake specifieke behoudsmaatregelen nodig voor ecologische belangrijke of sleutelbiodiversiteitindicatorsoorten en hun habitats die bedreigd of kwetsbaar zijn of dit kunnen worden. De ministers verzoeken dan ook aan OSPAR om tegen 1997 de maatregelen vast te stellen, nodig voor de verbetering van de bescherming van mariene soorten en hun habitats buiten de territoriale zee en de actie die nodig is om deze maatregelen te coördineren met het overeenstemmende werk binnen de territoriale zee.

In eerste instantie dient de aandacht te gaan naar ondermeer het ontwikkelen van criteria voor het identificeren van ecologisch belangrijke of biodiversiteitsindicatorsoorten, die reeds bedreigd of kwetsbaar zijn of dit kunnen worden; het identificeren en in kaart brengen van de meest bedreigde en /of ecologisch belangrijke soorten en habitats; het definiëren van ecologische doelstellingen voor de bescherming van geïdentificeerde mariene soorten en habitats met het oog op het behouden of herstellen in een gunstige staat van instandhouding; het opstellen van maatregelen die bijdragen tot het verwezenlijken van de ecologische doelstellingen, met inbegrip van het in overweging nemen van geschikte beschermingsregimes.

Ook de maatregelen die genomen worden ten aanzien van de Waddenzee, vervullen een belangrijke rol bij de bescherming van de Noordzee, gezien de belangrijke ecologische relatie tussen de twee gebieden. Bij de Derde Noordzeeverklaring werd tevens een verklaring van de Waddenzeestaten gevoegd (Bijlage 4) waarin de Waddenzeestaten de Noordzeestaten verzoeken om maatregelen te nemen om de natuur van de Noordzee te behouden, te beschermen en waar nodig te herstellen, in het bijzonder met betrekking tot het opstellen van overzichten van het voorkomen van bedreigde of op een andere manier niet goed beschermde trekkende soorten en op basis daarvan gemeenschappelijke stappen te ondernemen in het kader van het Verdrag van Bonn; het opstellen van een gezamenlijk actieprogramma om de kwetsbare of sterk afgenomen populaties van zeedieren te herstellen; het opnemen van belangrijke "wetlands" in kustgebieden en estuaria van de Noordzee in de Ramsar-lijst en het opnemen van monitoring van wilde diersoorten in monitoringsactiviteiten. De Waddenzeestaten verzoeken de Noordzeelanden om dringend initiatieven te ondersteunen in het kader van de internationale organisaties voor natuurbehoud, bijvoorbeeld in het kader van de verdragen van Bonn, Bern en Ramsar.

2.2.2. Bescherming van zeezoogdieren

Bij de eerste Zeerechtverdragen van Genève van 1958 zijn geen specifieke bepalingen inzake zeezoogdieren terug te vinden. Het Verdrag inzake de volle zee voorziet in de vrijheid van de volle zee en de vrijheid van visserij, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt naargelang de soort visserij. Ook het Verdrag inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijk-

dommen van de volle zee bevat geen specifieke bepalingen over zeezoogdieren. De lidstaten worden weliswaar verplicht maatregelen te nemen voor het behoud van hun levende rijkdommen maar deze bepalingen zijn ingegeven eerder vanuit economisch dan vanuit een ecologisch oogpunt. De maatregelen van behoud moeten immers een gedurig maximale opbrengst opleveren.

Het Zeerechtverdrag van 1982 daarentegen bevat specifieke bepalingen over zeezoogdieren. Door deze bepalingen vallen de zeezoogdieren niet onder de vereiste van een optimale vangst en laten zelfs toe dat kuststaten in hun EEZ een volledig moratorium instellen op de walvisvangst.

Artikel 65 handelt over zeezoogdieren in de exclusieve economische zone. Dit artikel laat aan de kuststaat of een bevoegde internationale organisatie toe strengere maatregelen te nemen en de exploitatie van zeezoogdieren te verbieden, te beperken of strenger te regelen dan bepaald in het Verdrag. De staten dienen samen te werken met het oog op het behoud van zeezoogdieren en wat walvisachtigen betreft in het bijzonder via de desbetreffende internationale organisaties te streven naar het behoud, het beheer en het onderzoek ervan. Artikel 65 is eveneens van toepassing op het behoud en het beheer van zeezoogdieren in de volle zee (art. 120).

Alhoewel er een specifiek artikel is dat handelt over zeezoogdieren, omvat de bijlage bij artikel 64 (over grote afstanden trekkende soorten) tevens een aantal zeezoogdieren. De reden hiervoor is dat in het oorspronkelijke voorstel voor het Zeerechtverdrag geen specifiek artikel voorzien was voor de bescherming van zeezoogdieren. Naderhand werd artikel 65 over de bescherming van zeezoogdieren toegevoegd aan het Verdrag. Toch werd besloten om de zeezoogdieren in Bijlage I van het Verdrag te weerhouden omdat deze dieren het slachtoffer kunnen worden van incidentele vangsten tijdens de visvangst van andere soorten die worden genoemd in Bijlage I (zoals Tonijn). Het werd daarom geschikt geacht dat de regionale visserijorganisaties dit specifieke probleem zouden behandelen⁴¹¹⁵.

De concrete bescherming van walvissen in het Zeerechtverdrag wordt dus overgelaten aan de lidstaten en de desbetreffende internationale organisaties (in casu de Internationale Walvisvaartcommissie, cf. *infra*). Nochtans zijn de bepalingen in het Zeerechtverdrag niet zonder belang, aangezien expliciet het recht van de lidstaten wordt bevestigd om maatregelen te nemen met betrekking tot de bescherming van zeezoogdieren buiten de territoriale zee.

Het meest omvattende verdrag inzake walvisvangst en walvisvaart is het **Internationale Verdrag voor de reglementering van de walvisvangst** van 2 december 1946 (International Convention for the Regulation of Whaling - ICRW)⁴¹¹⁶. Andere verdragen met betrekking tot

⁴¹¹⁵BIRNIE, P., 'Problems Concerning Conservation of Wildlife including Marine Mammals in the North Sea' *loc.* 257-258.

⁴¹¹⁶ Gewijzigd door het Protocol van 19 november 1956, Washington. Tekst Verdrag 1946 en tekst Protocol in HOHMANN, H., *Basic Documents of International Environmental Law*, 1291 en 1309. Voor geamendeerde tekst Verdrag zie: BIRNIE, P. en BOYLE, A., *Basic Documents on International Law and the Environment*, 587. Het Walvisvaartverdrag is internationaal in werking getreden op 10 november 1948.

de bescherming van zeezoogdieren zijn veeleer beperkt tot bepaalde gebieden of tot bepaalde soorten (bv. De Interim overeenkomst inzake het behoud van de Noordelijke Pacific Pelsrob van 9 februari 1957⁴¹¹⁷ of de Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in Antarctica van 1 juni 1972⁴¹¹⁸)⁴¹¹⁹.

Op 31 januari 1995 waren er 40 verdragspartijen bij het Walvisvaartverdrag⁴¹²⁰. Geografisch is het Verdrag niet beperkt tot een bepaalde regio. Het is van toepassing in alle gebieden waar walvisvaart wordt bedreven (art. I (2)), dus met inbegrip van de territoriale zee en de binnenwateren). Dit heeft voor gevolg dat de instelling van visserijzones of exclusieve economische zones, waardoor de kuststaten de bevoegdheid krijgen om vangstquota e.d. in te stellen, de bevoegdheid van de Internationale Walvisvaart Commissie niet vermindert⁴¹²¹. Zoals reeds vastgesteld, wordt in het Zeerechtverdrag van 1982 de verplichting ingesteld om inzake de bescherming van walvissen samen te werken door middel van de IWC en kunnen de lidstaten strengere maatregelen nemen dan voorzien in het Zeerechtverdrag (cf. artt. 65 en 120 Zeerechtverdrag).

Het Walvisvaartverdrag is van toepassing op fabrieksschepen voor de walvisvaart, evenals op fabrieken aan land en op walvisvaarders die onder jurisdictie vallen van één van de verdragspartijen (art. I (2)).

De Internationale Walvisvaart Commissie (International Whaling Commission - IWC), ingesteld door het Verdrag, heeft als taak de walvisvaart te reguleren. De IWC is samengesteld uit afgevaardigden van elke lidstaat (art. III (1)). Deze afgevaardigden mogen zich laten bijstaan door experts. De Commissie mag onder haar leden en experts comités oprichten. Er bestaan momenteel drie comités: het Wetenschappelijk Comité, het Technisch Comité en het Financieel en Administratief Comité. Er bestaan voorts nog een aantal subcomités⁴¹²².

De eigenlijke regelen met betrekking tot de walvisvaart zijn vervat in het Schema ("Schedule").

⁴¹¹⁷ Interim Convention on the Conservation of North Pacific Fur Seals, Washington, 9 februari 1957, zoals gewijzigd door diverse protocollen. Geamendeerde tekst in: Lyster, S., International Wildlife Law, Cambridge, Grotius Publications Limited, 1985, (470 p.), 322.

⁴¹¹⁸ Overeenkomst inzake bescherming van zeehonden in Antarctica, Londen, 1 juni 1972. Tekst in: Lyster, S., o.c., 355. Goedgekeurd in België door de Wet van 17 januari 1978, B.S., 22 maart 1978. Het Verdrag voorziet in een strikte reglementering van zeehondenjacht. Het is bovendien een behoudsverdrag dat werd afgesloten vooraleer enige belangrijke commerciële exploitatie van de soort die het beschermt, werd gedaan. Alhoewel in de vorige eeuw en begin van de 20ste eeuw belangrijke exploitatie plaatsvond, was op het moment van het afsluiten van het Verdrag deze reeds stopgezet (cf. hierover: Lyster, S., o.c., 48-51).

⁴¹¹⁹ Voor een volledig overzicht hiervan zie: Birnie, P., International Regulation of Whaling, New York, Oceana Publications, 1985, 1053p.; Over de bescherming van walvissen en zeehonden zie ook: Lyster, S., o.c., 17-54.

⁴¹²⁰ Birnie, P. en Boyle, A., Basic Documents on International Law and the Environment, 587.

⁴¹²¹ Ingelaere, Fr., Lavrysen, L. en Vanden Bilcke, C., Inleiding tot het internationaal en Europees milieurecht, Brussel, E. Story-Scientia, 1992, (210 p.), 61.

⁴¹²² Bergeesen, H. en Parmann, G., Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1994, New York, Oxford University Press, 1994, (344 p.), 215.

Dit Schema is aan het Verdrag gehecht en moet worden beschouwd als een integraal deel van het Verdrag (art. I (1))⁴¹²³. De Commissie kan de bepalingen van het Schema amenderen door maatregelen te nemen met betrekking tot het behoud en gebruik van walvissen. Deze regelen hebben betrekking op de bepaling van beschermde en niet-beschermde soorten, het aanduiden van de open en gesloten seizoenen, het aanduiden van open en gesloten gebieden met inbegrip van het aanduiden van reservaatgebieden⁴¹²⁴, de beperking van de grootte van elke soort, tijdstip, methoden en intensiteit van de walvisvaart, met inbegrip van de maximale vangst in een seizoen, types en specificaties van de vangstmethode die mogen aangewend worden, methoden van metingen, vangstopgave en andere statistische en biologische gegevens en methodes van inspectie (art. V (1)).

Deze amendementen aan het Schema zijn bindend voor de lidstaten, negentig dagen na de kennisgeving van het amendement aan de lidstaten. Het amendement zal echter niet bindend zijn voor lidstaten die bezwaar hebben gemaakt tegen het amendement (art. V (3)).

De IWC kan ook (niet-bindende) aanbevelingen richten aan de lidstaten over walvissen of de walvisvaart (art. VI).

Naast de commerciële walvisvangst behouden staten het recht om een vergunning te geven voor het doden van walvissen voor wetenschappelijke doeleinden (art. VIII). Dergelijke walvisvangst gebeurt nog door IJsland, Noorwegen en Japan.

Het Schema zoals het oorspronkelijk was opgesteld, beschermde slechts twee soorten, waarvoor zelfs nog een beperkte exploitatie was toegelaten. De quota werden bepaald op basis van de zogenaamde "blue whale unit", waarin geen rekening werd gehouden met individuele soorten. Er werden geen beperkingen opgelegd inzake vangstmethode. Het Schema is sindsdien echter grondig veranderd. In het Schema bij het Walvisvaartverdrag worden onder de beheersprocedure (de nieuwe beheersprocedure, ingevoerd in 1976), de walvissoorten ingedeeld in verschillende stocks (cf. par. 10) en worden de quota vastgesteld voor elke stock. Elke stock wordt aangeduid hetzij als initiële beheersstock, duurzame beheersstock of beschermde stock (cf. tabellen 1, 2, 3). Voor de laatste stock is commerciële vangst verboden, voor de twee andere moet de exploitatie duurzaam verlopen. In het Schema wordt voorts het gebruik van de "cold-grenade" harpoen verboden (par. 6, Schema). Er zijn voorts ook twee reservaten ingesteld in de Indische Oceaan en Antarctica (par. 7 a en 7b).

Op haar 34e jaarlijkse vergadering in 1982 besloot de IWC om een zero quota in te stellen voor alle commerciële walvisvaart vanaf het 1986-kustzone en het 1985-1986-pelagisch seizoen. Het moratorium op de commerciële walvisvangst kan worden herzien, gebaseerd op wetenschappelijk advies en uiterlijk tegen 1990 diende de IWC een beoordeling te maken van de effecten van het moratorium op de walvisstocks en de wijziging van deze bepaling in overweging te nemen, evenals het bepalen van andere vangstbeperkingen (art. 10 (e) van het

⁴¹²³ Voor de tekst van het Reglement, zoals gewijzigd door de IWC op de 46 ste jaarlijkse vergadering, mei 1994, zie: BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basic Documents on International Law and the Environment, 593.

⁴¹²⁴ Tot dusver werden twee dergelijke "sanctuaries" ingesteld, met name het walvisreservaat in de Indische Oceaan (Indian Ocean Sanctuary) en het walvisreservaat in Antarctica (Southern Ocean Sanctuary). Cf. artikel 7a en 7b van het Schema bij het Walvisvaartverdrag.

Schema bij het Walvisvaartverdrag⁴¹²⁵). In 1990 werd beslist om het moratorium op de walvisvangst voorlopig te handhaven. Tegen het moratorium werd door een aantal staten overeenkomstig artikel V (3) van het Verdrag bezwaar aangetekend (met name door Japan, Noorwegen, Peru en de Sovjetunie). De bezwaren van Peru en Japan werden echter ingetrokken. Noorwegen en de Sovjetunie behouden hun formeel bezwaar en zijn dan ook niet gebonden door het moratorium⁴¹²⁶.

Het moratorium op de commerciële walvisvangst is aldus voor herziening vatbaar. Het bestuderen van de effecten van het moratorium en het herzien van de beheersprocedure, moet de IWC toelaten te beslissen of het instellen van zero quota wetenschappelijk te verantwoorden is. De wetenschap van de walvisstocks blijft het centrale belang van de IWC, die erop gericht is de walvisvangst opnieuw in te stellen, van zodra dat duurzame vangsten wetenschappelijk mogelijk worden geacht⁴¹²⁷.

Alvorens over te gaan tot het instellen van vangstquota diende de IWC een algemeen beheersprocedure voor de vangst uit te werken. Dit beheerssysteem werd voorgelegd aan de IWC-conferentie van mei 1991⁴¹²⁸. Op de jaarlijkse vergadering in 1992 werden door de IWC de specificaties ontwikkeld door het Wetenschappelijk Comité voor de berekening van vangstlimieten binnen de voorgestelde herziene beheersprocedures voor baleinwalvissen⁴¹²⁹.

Vooraleer dit kon worden aanvaard als deel van een volledig herzien beheersschema, dienden nog een aantal aspecten te worden opgelost (ondermeer de ontwikkeling van minimum data standaarden). Op de vergadering in 1993 werd door het Wetenschappelijk Comité meegedeeld dat de wetenschappelijke aspecten beëindigd waren, maar de IWC verwierp een resolutie voorgesteld door Japan en Noorwegen, waarin ondermeer de finale specificaties werden bekrachtigd⁴¹³⁰.

Op de 46ste vergadering van de IWC (mei 1994) werd een nieuwe herziene beheersprocedure aanvaard ("Revised Management Procedure"), waarbij de wetenschappelijke gegevens voor de ontwikkeling van een herzien Beheersschema ("Revised Management Scheme") voor de

⁴¹²⁵ Par. 10 (e) van het Schema luidt: "Notwithstanding the other provisions of paragraph 10, catch limits for the killing for commercial purposes of whales from all stocks for the 1986 coastal and the 1985/86 pelagic seasons and thereafter shall be zero. This provision will be kept under review, based upon the best scientific advice, and by 1990 at the latest the Commission will undertake a comprehensive assessment of the effects of this decision on whale stocks and consider modification of this provision and the establishment of other catch limits."

⁴¹²⁶ BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basic Documents on International Law and the Environment, 603.

⁴¹²⁷ BERGESEN, H. en PARMANN, G., Green Globe Yearbook 1993, New York, Oxford University Press, 1993, (271 p.), 161.

⁴¹²⁸ INGELAERE, Fr., LAVRYSEN, L. en VANDEN BILCKE, C., o.c., 61.

⁴¹²⁹ ROSE, G. en PALEOKRASSIS, G., l.c., 161.
Zie ook: BERGESEN, H. en PARMANN, G., Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1994, 214.

⁴¹³⁰ BERGESEN, H. en PARMANN, G., Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1994, 215.

commerciële walvisvangst in baleinwalvissen werd aangevuld. Dit herziene beheersschema zal, eenmaal het gefinaliseerd is, ondermeer de problemen aanpakken inzake het voorzien van meer effectieve controle, het stopzetten van illegale handel in walvisproducten, het onderrapporteren van vangstgegevens, en de effecten van milieudegradatie⁴¹³¹.

In 1992 (op de 44ste vergadering van de IWC) kondigde Noorwegen aan om de commerciële walvisvangst op de Dwergvinvis ("Minke whale") te hervatten en vatte de vangst opnieuw aan in 1993⁴¹³². Dus alhoewel er een moratorium is op de commerciële walvisvangst, is Noorwegen er niet door gebonden, door het niet aanvaarden van het ingestelde verbod. In de Noordzee wordt voor het overige niet meer aan walvisvangst gedaan, met uitzondering van de Faröer-eilanden waar nog steeds traditioneel jacht wordt gemaakt op Grienden. Ook andere soorten worden bejaagd, zoals de Witsnuitdolfijn. In de Noordzee werden vroeger nog meer zeezoogdieren bejaagd (zoals zeehonden en sommige grotere walvissoorten)⁴¹³³.

De IWC werd in de eerste plaats opgericht om de vangst van grote walvissen te reguleren met het oog op het ordelijk verloop van de walvisvaart. De vangst van kleine walvissoorten (zoals dolfijnen) wordt tot dusver niet geregeld door de IWC, met uitzondering van een aantal kleine walvissoorten, waaronder de Dwergvinvis en de Tuimelaar in de Noord-Atlantische Oceaan. De vrees bestaat dat, nu de grote walvissoorten worden beschermd door het stopzetten van de vangst, de kleine walvissoorten niet beschermd zijn tegen de vangst. Het Wetenschappelijk Comité van de IWC begon met de studie van de status van kleine walvisachtigen van 1971 af. Een subcomité voor kleine walvisachtigen werd geïnstalleerd. De verdragspartijen werden verzocht om informatie te verschaffen, niet over kleine walvissoorten als dusdanig, maar over kleinschalige walvisvangstoperaties, waarmee de vangst van bepaalde kleine walvissoorten werd bedoeld⁴¹³⁴. Het subcomité voor kleine walvisachtigen adviseerde dat een internationale organisatie vereist was voor het beheer van de kleine walvisachtigen. Tot nu toe is daar echter geen gevolg aan gegeven⁴¹³⁵.

Kleine walvisachtigen in de Noordzee worden wel beschermd door een Overeenkomst van 1992. De aanzet tot het sluiten van een dergelijke overeenkomst werd gegeven in een memorandum bij de Derde Noordzeeverklaring. Op de Derde Noordzeeconferentie werd naast de eigenlijke ministeriële verklaring ook een **Memorandum van overeenstemming over kleine**

⁴¹³¹ BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basic Documents on International Law and the Environment, 587.

⁴¹³² WWF News, 1994, nr. 91.

⁴¹³³ BIRNIE, P., 'Problems Concerning Conservation of Wildlife including Marine Mammals in the North Sea', l.c., 261.

⁴¹³⁴ Voor een definitie van small-type whaling cf. par. 1 (c), Schema: "small-type whaling" means catching operations using powered vessels with mounted harpoon guns hunting exclusively for minke, bottlenose, beaked, pilot or killerwhales. Cf. informatieverplichting par. 24 (d) en par. 25 (b), Schema. Par. 27 (c), Schema voorziet in een notificatieverplichting van "small-type whaling operations".

⁴¹³⁵ BIRNIE, P., 'Problems Concerning Conservation of Wildlife including Marine Mammals in the North Sea', l.c., 261-262.

walvisachtigen in de Noordzee afgesloten.

Met kleine walvisachtigen wordt in het Memorandum bedoeld: elke familie, geslacht, soort, ondersoort of populatie van kleine walvisachtigen gedefinieerd als getande walvissen *Odontoceti*, met uitzondering van de Potvis (*Physeter macrocephalus*).

In het Memorandum erkennen de ministers dat kleine walvisachtigen deel uitmaken en moeten blijven deel uitmaken van het ecosysteem van de Noordzee en dat zij bezorgd zijn over de toestand van de populaties van de kleine walvisachtigen. Er wordt herinnerd aan de algemene beginselen van de World Conservation Strategy en de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling en aan de Verdragen van Bonn en Bern.

Zij erkennen tevens dat het opzettelijk vangen van kleine walvisachtigen in het Noordzeegebied niet plaatsvindt en algemeen verboden is onder nationale wetgevingen, maar dat in de Noordzee mariene vervuiling, bijvangst en achteruitgang van de leefomgeving, de status van deze populaties kan bedreigen en dat internationale samenwerking essentieel is voor het behoud van de kleine walvisachtigen.

De ministers hebben de overeenstemming bereikt over het volgende. Zij zullen nauw samenwerken met als doel een gunstige status te bereiken en te handhaven voor het behoud van de populaties kleine walvisachtigen in de Noordzee. Gezien de nauwe banden tussen de populaties kleine walvisachtigen in de Noordzee en de Oostzee, zullen de ministers streven naar samenwerking met de kuststaten van de Oostzee. Zij zullen de reeds gelegde contacten tussen de kuststaten van de Noordzee en de Oostzee intensiveren, teneinde een kader op te richten voor samenwerking in de vorm van een overeenkomst waarnaar wordt verwezen in de artikelen IV en V van het Verdrag van Bonn. In afwachting van het sluiten van de bedoelde overeenkomst zullen de ministers tussentijdse maatregelen nemen, zoals bepaald in Bijlage I bij het memorandum. Bijlage I omvat volgende maatregelen te nemen door de verantwoordelijke ministers:

- iedere inspanning verrichten ter bevordering van het vrijlaten van ieder dier dat onopzettelijk gevangen werd en dat nog in leven is en goed gezond is;
- passende maatregelen nemen ter bescherming van de leefomgeving, met inbegrip van maatregelen voor het beteugelen van activiteiten die het mariene milieu op een schadelijke manier verstoren en maatregelen ter voorkoming, vermindering of beteugeling van het vrijkomen in het mariene milieu van gevaarlijke stoffen die schadelijk zijn voor de betreffende soorten;
- een efficiënt systeem opzetten voor de rapportage van bijvangst en aangespoelde dieren, in het bijzonder om onderzoek te vergemakkelijken naar de effecten van de visserij-industrie op de betrokken soorten; het schatten van populatiedichtheden, verspreidings- en migratiepatronen en het evalueren van het effect van de maatregelen onder de hierboven vermelde maatregelen;
- onderzoeken en, in het licht van de beschikbare gegevens die onaanvaardbare interacties aantonen, het ontwikkelen van aanpassingen van vistuig en visserijpraktijken teneinde bijvangst te verminderen en te verhinderen dat vistuig op drift raakt of wordt afgedankt op zee;
- gecoördineerd onderzoek uitvoeren naar de biologie van populaties van de soorten als basis voor de planning van verdere beheersmaatregelen en initiatieven. De gebieden voor studie kunnen omvatten: leeftijdssamenstelling, voortplanting en gezondheid; oorzaken van slechte gezondheid en sterfte; analyse van vervuilende stoffen; identificatie van de populaties; stofwis-

seling; populatiedynamiek en voortplantingsprocessen;

- het voeren van informatiecampagnes voor de bewustwording van het publiek, om steun te vragen voor de bovenvermelde activiteiten, in het bijzonder om het publiek aan te moedigen waarnemingen, aangespoelde dieren en bijvangsten te rapporteren.

De ministers erkennen de autoriteiten opgesomd in Bijlage II bij het memorandum, als contactpersonen voor het doel van het memorandum. In België is de autoriteit die als contactpersoon dient, de Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee (Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu).

De ministers erkennen de Autoriteit aangewezen door Zweden als leidinggevende instantie om in de loop van 1990 het initiatief te nemen voor het ontwikkelen van een overeenkomst zoals hierboven bedoeld, en om te fungeren als centrale instantie voor nationale rapportages over de implementatie van dit memorandum.

Het memorandum treedt in werking de dag na de ondertekening (dit is 9 maart 1990). Iedere minister kan het memorandum op ieder moment opzeggen door middel van kennisgeving gericht aan de andere ministers.

In 1992 werd in navolging van het memorandum en in uitvoering van het Verdrag van Bonn, de **Overeenkomst van New York inzake de instandhouding van de kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee** van 17 maart 1992⁴¹³⁶ afgesloten (afgekort als ASCOBAN). Deze overeenkomst werd ondertekend door België, Denemarken, Duitsland, EEG, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden. De Overeenkomst is nog niet in werking getreden⁴¹³⁷.

Deze overeenkomst is een overeenkomst in de zin van artikel IV (4) van het Verdrag van Bonn. In de preambule bij het Verdrag wordt tevens verwezen naar het Verdrag van Bern, waarin alle kleine walvisachtigen die geregeld in de Oostzee en Noordzee aanwezig zijn, in Bijlage II bij het Verdrag van Bern worden genoemd als streng beschermde diersoorten. Er wordt eveneens verwezen naar het Memorandum van Overeenstemming over kleine walvisachtigen, afgesloten tijdens de Derde Noordzeeconferentie.

De Overeenkomst is van toepassing op kleine walvisachtigen. Daarmee wordt bedoeld alle soorten, ondersoorten of populaties van tandwalvissen (*Odontoceti*), met uitzondering van de Potvis (*Physeter macrocephalus*) (art. 1.2 (a)). Territoriaal is de Overeenkomst van toepassing op de Oostzee en Noordzee, zoals omschreven in artikel 1.2 (b).

De partijen bij de Overeenkomst zijn verplicht nauw samen te werken teneinde gunstige omstandigheden te scheppen voor de instandhouding van de kleine walvisachtigen. Meer specifiek zijn zij verplicht om binnen hun jurisdictie de maatregelen inzake instandhouding, onderzoek en beheer die in de bijlage bij de Overeenkomst omschreven zijn, te nemen (art. 2.1

⁴¹³⁶ Tekst in: B.S., 20 oktober 1993.

⁴¹³⁷ Krachtens artikel 8.5 treedt de overeenkomst in werking negentig dagen nadat zes staten die deel uitmaken van het verspreidingsgebied hun instemming om door de overeenkomst gebonden te zijn, hebben uitgedrukt.

en 2.2). De eigenlijke instandhoudingsmaatregelen worden dus in de bijlage bij het Verdrag omschreven. Naast de verplichting om instandhoudingsmaatregelen te nemen, hebben de verdragspartijen een verplichting tot informatieverschaffing. Elk jaar dienen zij bij het Secretariaat een bondig rapport in over de voortgang en de moeilijkheden bij de toepassing van de Overeenkomst (art. 2.5).

De Overeenkomst doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om strengere maatregelen te nemen dan die bepaald in de Overeenkomst (art. 2.6).

Voor de werking van het Verdrag wordt naast de Conferentie der partijen, een Secretariaat en een Consultatief Comité ingesteld, evenals een coördinerende autoriteit in elke lidstaat. Elke verdragspartij duidt een autoriteit aan voor de coördinatie en controle van de activiteiten bepaald in de Overeenkomst. Dit orgaan treedt op als verbindingspunt tussen de lidstaat en het Secretariaat en het Consultatief comité (art. 2.3 en art. 3). Het Secretariaat heeft als taak te zorgen voor de bekendmaking en de coördinatie van de activiteiten die ter uitvoering van de Overeenkomst worden ondernomen. Zij dient tevens de partijen advies te verlenen en hen bij te staan (art. 4). Het Consultatief Comité heeft een adviserende taak. Het verstrekt advies en informatie over de instandhouding en het beheer van kleine walvisachtigen, evenals andere inlichtingen over andere onderwerpen die verband houden met de voortgang van de Overeenkomst. Het werk van het Comité mag dat van andere internationale instellingen echter niet overlappen. Het Comité moet veeleer hun kennis benutten. Elke verdragspartij kan een lid voor het Comité aanwijzen. Deze leden kunnen bijgestaan worden door adviseurs. Het Comité mag beroep doen op deskundigen en kan werkgroepen oprichten (art. 5). De vergadering van partijen moet minstens één keer om de drie jaar een vergadering beleggen. De overeenkomst somt de instellingen en organisaties op die gemachtigd zijn een waarnemer naar de vergadering te sturen. Hiertoe behoren ondermeer de Secretariaten van het Verdrag van Bonn, CITES, Verdrag van Bern, Verdrag van Oslo en Verdrag van Parijs, de IWC, ICES, IUCN, een aantal visserijcommissies, evenals alle staten die deel uitmaken van het verspreidingsgebied⁴¹³⁸, grenzend aan het verdragsgebied en die geen partij zijn bij de Overeenkomst en de regionale organisaties voor economische integratie (art. 6.2.1.).

Financiering van de overeenkomst wordt verdeeld tussen de regionale organisaties voor economische samenwerking (2,5%) en de andere partijen (art. 7).

Ten aanzien van de Overeenkomst of de bijlage kunnen geen algemene voorbehouden worden gemaakt. Een staat die deel uitmaakt van het verspreidingsgebied of een regionale organisatie voor economische integratie kunnen, wanneer zij partij worden bij de Overeenkomst, evenwel een bijzonder voorbehoud maken inzake elke soort, ondersoort of bijzondere populatie van kleine walvisachtigen (art. 8.6).

De Overeenkomst en de bijlage kunnen worden gewijzigd op de conferentie der partijen. Elke partij kan een voorstel tot wijziging indienen (art. 6.5). Wijzigingen worden aangenomen met

⁴¹³⁸ Hieronder wordt verstaan elke staat, ongeacht of hij een verdragspartij is of niet, die rechtsbevoegdheid uitoefent over enigerlei deel van het verspreidingsgebied van een soort waarop deze overeenkomst van toepassing is, of een staat waarvan de schepen de vlag voeren en die buiten de landsgrenzen worden ingezet, evenwel binnen het verdragsgebied, voor activiteiten die schadelijke gevolgen hebben voor de kleine walvisachtigen (art. 1.2. f).

een drievierde meerderheid van de aanwezige partijen die hun stem uitbrengen (art. 6.3). De wijzigingen wordt van kracht ten aanzien van alle partijen die ze hebben goedgekeurd, negentig dagen na de neerlegging van de vijfde akte van aanvaarding (art. 6.5.3.).

De bijlage bij de Overeenkomst bevat een instandhoudings- en beheersplan. Daarin worden maatregelen voorgesteld met het oog op instandhouding, onderzoek en beheer. Deze maatregelen moeten in samenwerking met andere bevoegde internationale organen worden toegepast. Er worden maatregelen voorgesteld met betrekking tot de bescherming en het beheer van het leefgebied, studies en onderzoek, het gebruik van bijvangsten en gestrande dieren, wetgeving en informatie en bewustmaking.

Inzake de bescherming en het beheer van het leefgebied moeten de werkzaamheden gericht zijn op:

- het voorkomen van het lozen van stoffen die een potentiële bedreiging kunnen vormen voor de gezondheid van de dieren;
- het bepalen van wijzigingen aan vissersuitrusting en visserijpraktijken teneinde bijvangsten te beperken en te verhinderen dat vissersuitrusting op drift gaat of in zee wordt afgedankt;
- het reglementeren van de activiteiten die de voedselbronnen van de dieren aantasten, teneinde de nadelige gevolgen te beperken;
- het voorkomen van geluidshinder.

Inzake studies en onderzoek wordt bepaald dat onderzoeken die op doeltreffende wijze tussen de partijen en de bevoegde internationale organisaties dienen gecoördineerd en verdeeld te worden, worden uitgevoerd teneinde:

- de status en seizoensgebonden bewegingen van de betreffende populaties en bestanden te kunnen evalueren. Deze studies behelzen de verbetering van de bestaande methodes en de uitwerking van nieuwe methodes met het oog op het vaststellen van de stockidentiteit en het schatten van de populatiedichtheid, de evolutie, de populatiestructuur en -dynamiek.
- de zones die van uitzonderlijk belang zijn voor hun overleving in kaart te brengen. Deze studies dienen gericht te zijn op gebieden die van uitzonderlijk belang zijn voor de voortplanting en als groeigebied.
- de bestaande en mogelijke bedreigingen voor de verschillende soorten vast te stellen. Deze studies dienen betrekking te hebben op studies naar de vereisten voor het leefgebied, voedings-ecologie, het verband tussen voedingsgewoonten, de verspreiding en de sensorische biologie. Hierbij dient in het bijzonder rekening gehouden te worden met de gevolgen van verontreiniging, de verstoringen die de visvangst teweegbrengt en de door de visvangst teweeggebrachte interacties met inbegrip van studiewerk inzake visserijpraktijken ter beperking van deze interacties.

In de studies zou moeten worden bepaald dat de als studieobject gevangen dieren niet mogen worden gedood en dat ze opnieuw in goede gezondheid moeten worden vrijgelaten.

Een derde soort maatregelen betreft bijvangsten en gestrande dieren. De partijen dienen zich toe te leggen op de uitwerking van een doeltreffend systeem van gegevensuitwisseling over bijvangsten, gestrande dieren en het ten nutte maken ervan. De partijen voeren autopsieën uit om weefsel te nemen voor studiedoeleinden en de mogelijke doodsoorzaak vast te stellen en gegevens te verzamelen over de samenstelling van het voedsel. De informatie zal via een internationale gegevensbank ter beschikking worden gesteld.

De partijen dienen tevens te streven naar de invoering in de nationale wetgeving van een verbod op de vangst en het opzettelijk doden van kleine walvisachtigen. De partijen dienen de verplichting in te voeren om elk levend en gezond dier dat werd gevangen, onmiddellijk weer vrij te laten. Er moeten maatregelen worden voorzien waarmee de naleving van deze voorschriften kan worden afgedwongen.

Op de partijen rust een verplichting van informatieverstrekking. In de eerste plaats dient het publiek geïnformeerd te worden teneinde verzekerd te zijn van hun steun aan de doelstellingen van de Overeenkomst en teneinde de kennisgeving van informatie inzake waarnemingen van strandingen te vergemakkelijken. Tevens dienen de vissers geïnformeerd te worden met het oog op het vergemakkelijken en aanmoedigen van de kennisgeving van bijvangst en dode dieren.

Inzake de bescherming van zeehonden, werd de **Overeenkomst inzake het behoud van zeehonden in de Waddenzee** van 16 oktober 1990 gesloten tussen de drie Waddenzeelanden, Duitsland, Nederland en Denemarken⁴¹³⁹.

Deze overeenkomst vormt eveneens een overeenkomst zoals bedoeld in artikel IV (4) van het Verdrag van Bonn. Doelstelling van de Overeenkomst is de verplichting van de lidstaten om samen te werken met het oog op het bereiken en behouden van gunstige omstandigheden voor de instandhouding van de zeehondenpopulatie (art. III). Met zeehonden wordt de Gewone zeehond bedoeld (*Phoca Vitulina*) (art. II (a)).

Om dit te bereiken gaan de lidstaten, op basis van wetenschappelijke inzichten een behoud- en beheersplan voor de zeehondenpopulatie opstellen. Dit plan moet een opsomming bevatten van de acties die de lidstaten ondernemen of zullen ondernemen om de doelstelling van het Verdrag te bereiken. Het plan moet zo nodig geamendeerd worden, rekening houdend met in het bijzonder de resultaten van het wetenschappelijk onderzoek (art. IV). De verdragspartijen moeten met hun onderzoeksprogramma's het monitoren van de zeehondenpopulaties coördineren, om zo hun kennis uit te breiden ondermeer over de schadelijke effecten van menselijke activiteiten op de zeehondenpopulatie en zo te zorgen voor een basis voor het nemen van instandhoudingsmaatregelen (art. V).

De verdragspartijen moeten het vangen van zeehonden in de Waddenzee verbieden. Uitzonderingen mogen worden verleend aan instellingen die wetenschappelijk onderzoek verrichten inzake het behoud van de zeehondenpopulatie in de Waddenzee of het behoud van het Waddenzee ecosysteem, inzoverre de vereiste informatie op geen andere manier kan worden verkregen. Uitzondering mag ook worden gemaakt voor instellingen die zich bezig houden met de verzorging van zeehonden met het oog op het vrijlaten na hun herstel, op voorwaarde dat het gaat over zieke of verzwakte dieren of om achtergelaten zogende zeehondenjongen. Zeehonden die duidelijk lijden en niet kunnen overleven mogen door de vermelde personen worden afgemaakt. De partijen moeten de nodige maatregelen nemen om de illegale jacht en

⁴¹³⁹ Tekst in: FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), The North Sea: Basic Legal Documents on Regional Environmental Co-operation, Dordrecht, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1991, 280-285. De Overeenkomst is in werking getreden op 1 oktober 1991.

vangst van zeehonden tegen te gaan (art. VI).

De lidstaten moeten tevens de nodige maatregelen nemen voor de bescherming van habitats (cf. ook *supra*). Ze moeten de nodige aandacht schenken aan de noodzaak van het oprichten en behouden van een netwerk van beschermde gebieden, ook in de migratiegebieden van de zeehonden. Aandacht moet tevens gaan naar de noodzaak tot het behoud van de gebieden die noodzakelijk zijn voor het behoud van de vitale biologische functies van zeehonden. De lidstaten moeten habitats en de aanwezige zeehonden beschermen tegen verstoringen of veranderingen voortkomend uit menselijke activiteiten. De lidstaten moeten aandacht besteden aan effecten van activiteiten die plaatsvinden buiten het verdragsgebied. De lidstaten moeten de mogelijkheid onderzoeken inzake het herstellen van gedegradeerde habitats en het creëren van nieuwe habitats (art. VII).

De Waddenzeestaten zijn vastbesloten om het uiterste te doen om verder de verontreiniging van de Noordzee te reduceren met het oog op de bescherming van het verdragsgebied. Vanuit dit oogpunt zullen ze trachten de bronnen van verontreiniging te identificeren, onderzoeksprojecten coördineren inzake zeehondenziektes en het effect van bepaalde stoffen op de zeehondenpopulatie, het monitoren van het niveau van dergelijke stoffen in het verdragsgebied, in het bijzonder in weefsel van zeehonden en in organismen waar zeehonden op jagen (art. VIII).

Naast deze specifieke regelingen voor de bescherming van zeezoogdieren, werd vroeger reeds vermeld dat bepaalde natuurbehoudsverdragen en andere instrumenten ook voorzien in de bescherming van zeezoogdieren.

In Bijlage I bij het **Verdrag van Bonn** worden een aantal soorten opgenomen die streng dienen te worden beschermd (onder meer door het verbod op het onttrekken van dieren aan de populatie, tenzij in het geval van de uitzonderingen voorzien in artikel II (5)). Bij de groep van de *Cetacea* zijn enkel de Blauwe vinvis, de Bultrug, de Groenlandse walvis en de Noordkaper opgenomen. In Bijlage II bij het Verdrag van Bonn, worden ondermeer bij de walvisachtigen (*Cetacea*) de Bruinvis, de Tuimelaar, Witsnuitdolfijn, Witflankdolfijn, Gewone dolfijn en Griend en bij de zeehondensoorten (*Pinnipedia*) de Gewone zeehond en de Grijszand zeehond opgenomen. Voor de soorten van Bijlage II dienen overeenkomsten te worden afgesloten, wat reeds gebeurde door de Overeenkomst van 1992 inzake kleine walvisachtigen in de Noordzee en Oostzee en door de Overeenkomst van de Waddenzeestaten inzake de bescherming van de Gewone zeehond. Op basis van artikel V (4) (f) van het Verdrag van Bonn, moet in de overeenkomsten ten aanzien van iedere tot de orde van de *Cetacea* behorende trekkende soorten iedere onttrekking van dieren aan de populatie te worden verboden die niet ten aanzien van deze trekkende soort is toegestaan krachtens andere multilaterale overeenkomsten. De Overeenkomst van 1992 is van toepassing op alle tandwalvissen, met uitzondering van de Potvis. Overeenkomstig het instandhoudings- en beheersplan in de bijlage bij de Overeenkomst dienen de lidstaten onder meer te voorzien in een wetgeving waarin de vangst en opzettelijk doden van deze soorten is verboden.

In het **Verdrag van Bern** worden eveneens een aantal walvissoorten opgenomen in Bijlage II, zoals de Orca, de Griend, de Gewone dolfijn, de Witflankdolfijn, de Bruinvis en de Tuimelaar. Voor deze soorten is een strenge bescherming voorzien waarbij ondermeer een verbod is

voorzien op het opzettelijk vangen en doden. Bijlage III bij het Verdrag omvat voor de *Cetacea* alle niet in Bijlage II vermelde soorten. Voorts komen er een aantal zeehondensoorten in voor zoals de Grijze zeehond en de Gewone zeehond. Voor deze soorten moeten de verdragspartijen de nodige beschermingsmaatregelen nemen. Deze soorten kunnen wel worden geëxploiteerd mits voorschriften worden vastgesteld waardoor de populaties niet in gevaar worden gebracht. Uitzonderingen zijn wel mogelijk op basis van artikel 9.

In de **Habitatrichtlijn** worden in Bijlage II (soorten van communautair belang voor de instandhouding waarvoor aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is) ondermeer vermeld de Grijze zeehond (*Halichoerus grypus*), de Gewone zeehond (*Phoca vitulina*), Bruinvis (*Phocoena phocoena*) en de Tuimelaar (*Tursiops truncatus*). In Bijlage IV (soorten van communautair belang die strikt moeten worden beschermd) worden alle soorten van de walvisachtigen (*Cetacea*) genoemd. Bij de zeehonden wordt enkel *Monachus monachus* vermeld. De EG-lidstaten moeten voor deze soorten dus maatregelen nemen waardoor het opzettelijk vangen of doden van walvissen wordt verboden (cf. art. 12 (a)). Weliswaar zijn uitzonderingen toegestaan op basis en onder de voorwaarden van artikel 16⁴¹⁰. In Bijlage V (dier- en plantensoorten waarvoor het onttrekken aan de natuur en de exploitatie aan beheersmaatregelen kunnen worden onderworpen) worden bij de zeehonden alle niet in Bijlage IV vermelde soorten opgenomen.

Voorts is er op het vlak van bescherming van zeezoogdieren nog de regeling inzake de handel in deze soorten te vermelden (cf. *infra*) en zijn er nog bepalingen in de visserijwetgeving die indirect van belang zijn voor de bescherming door het beperken van bepaalde methoden in de visserij die "by-catch" van zeezoogdieren tot gevolg kunnen hebben. Dergelijke bepalingen komen voor in de Noordzeeverklaringen en ook in de Overeenkomst van New York (punt 1 van het instandhoudings- en beheersplan). In dit verband kan ook worden gewezen op de bepalingen inzake de drijfnetten⁴¹¹, die gericht zijn op het tegengaan van de incidentele vangst van dolfijnen bij de tonijnvangst. Voor de Noordzee zijn deze laatste regelingen echter niet relevant.

In het kader van de EG-visserijwetgeving werd specifiek ten aanzien van de bescherming van zeezoogdieren Verordening 3034/92/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 houdende veertiende wijziging van Verordening 3094/86/EEG houdende technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden⁴¹² genomen, ter bescherming van zeezoogdieren tegen het gebruik van ringzegenvisserij. De Verordening werd genomen overwegende dat het niet-selectief gebruik van deze visserijmethode bij visserijactiviteit ten aanzien van tonijnscholen of

⁴¹⁰ Zo voorziet art. 16 (e) in de mogelijkheid tot een beperkte vangst. Deze uitzondering is wat betreft de soorten genoemd in Bijlage I bij het Verdrag van Bonn, niet voorzien in het Verdrag. Aangezien de EG verdragspartij is bij het Verdrag van Bonn, komt deze aldus voor de vier walvissoorten genoemd in Bijlage I bij het Verdrag, haar verplichtingen niet na door te voorzien in een additionele uitzonderingsmogelijkheid (BUS, M., NOLLAEMPER, A. en POST, H., The Protection of Whales under European Community Law, Utrecht, NILOS, november 1993, (18 p.), 5-6.

⁴¹¹ Cf. *supra* bij algemene beschermingsbeginselen.

⁴¹² P.B.L. 307, 23 oktober 1992.

visserijactiviteit in de nabijheid van zeezoogdieren, kan leiden tot het nodeloos vangen en sterfte van de zeezoogdieren. De Verordening gaat ervan dat de ringzegenvisserij een doeltreffende methode is waarmee uitsluitend de doelsoorten kunnen worden gevangen als deze methode behoorlijk en weloverwogen wordt toegepast en dat deze methode dan geen gevaar inhoudt voor de instandhouding van zeezoogdieren. Vanuit dit oogpunt wordt aan Verordening 3094/86 volgende bepaling toegevoegd. Het is verboden scholen of groepen zeezoogdieren met ringzegens in te sluiten met de bedoeling Tonijn of andere vissoorten te vangen. Niettegenstaande artikel 1 (1) van Verordening 3094/86 ⁴¹⁴³ is deze bepaling van toepassing op alle vaartuigen die de vlag voeren van een lidstaat of die in een lidstaat zijn geregistreerd en die zich bevinden in wateren die onder de soevereiniteit of jurisdictie vallen van de lidstaten, alsmede buiten deze wateren (nieuw art. 9 (17), Verordening 3094/86).

2.2.3. Bescherming van vogels

Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand⁴¹⁴⁴ heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels op voor de exploitatie ervan. De Richtlijn is van toepassing op vogels, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden (art. 1).

De Richtlijn legt aan de lidstaten een aantal verplichtingen op. Zij nemen alle maatregelen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, tevens rekening houdend met economische en recreatieve eisen (art.2).

De maatregelen die door de verschillende lidstaten genomen moeten worden, omvatten tevens een aantal verbodsbepalingen. Zo is het verboden om opzettelijk de in artikel 1 bedoelde vogelsoorten te doden of te vangen, om opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen, om in de natuur eieren van deze vogels te rapen en deze - zelfs leeg - in bezit te hebben, om de vogels tijdens de broedperiode opzettelijk te storen, om vogels te houden die niet mogen worden bejaagd of gevangen (art. 5).

De lidstaten verbieden voor alle in artikel 1 bedoelde soorten, de verkoop, het vervoer voor verkoop en het in bezit hebben voor verkoop, het te verkoop aanbieden van levende en dode vogels en van gemakkelijke herkenbare delen van deze vogels of op uit deze vogels verkregen producten (art. 6 (1)).

In de Vogelrichtlijn worden naast de algemene bepalingen, ook specifieke bepalingen getroffen ten aanzien van de soorten die worden genoemd in de verschillende bijlagen bij de Richtlijn.

⁴¹⁴³ Art. 1 (1) van de Verordening bepaalt de gebiedsgrenzen waarbinnen de Verordening van toepassing is.

⁴¹⁴⁴ P.B.L. 103, 25 april 1979.

De Richtlijn is in werking getreden op 6 april 1981. De lidstaten moesten deze richtlijn omzetten in nationale wetgeving binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn. De Vogelrichtlijn werd gewijzigd door de Richtlijn van de Commissie van 6 maart 1991 waarbij de Bijlagen I en III bij de Richtlijn 79/409/EEG worden vervangen door de bijlagen bij deze richtlijn. De lidstaten kregen tijd tot 31 juli 1992 om aan de bepalingen van deze richtlijn te voldoen.

Voor de leefgebieden van de soorten die voorkomen in Bijlage I bij de Richtlijn worden speciale beschermingsmaatregelen getroffen opdat deze soorten op de plaats waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten. Hierbij wordt gelet op soorten die dreigen uit te sterven, soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied, soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen en soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen. De lidstaten wijzen hiervoor de voor de instandhouding van deze soorten naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden als beschermingszones aan, rekening houdend met de bescherming die de soorten behoeven (art. 4 (1)) (cf. *supra* bij gebiedsbescherming). Naast de soorten in Bijlage I, zijn de lidstaten gehouden soortgelijke maatregelen te nemen voor niet in Bijlage I genoemde, geregeld voorkomende trekvogels (art. 4 (2)). De lidstaten nemen tevens passende maatregelen om de vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de speciale beschermingszones te voorkomen en om te voorkomen dat de vogels daar worden gestoord, voor zover de vervuiling en storing van wezenlijke invloed zijn. Ook buiten de beschermingszones dienen de lidstaten de vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen (art. 4 (4)).

Op de soorten die worden vermeld in Bijlage II mag, omwille van hun populatieniveau, hun geografische verspreiding en de omvang van hun voortplanting, in de hele Gemeenschap worden gejaagd, volgens de bepalingen van de nationale jachtwetgeving. Op de in Bijlage II/1 genoemde soorten mag worden gejaagd in de zee- en landzone waar de Richtlijn van toepassing is. Voor de in Bijlage II/2 vermelde soorten mag enkel worden gejaagd in de lidstaten waarbij deze soorten zijn vermeld (art. 7).

Ten aanzien van de soorten die worden genoemd in Bijlage III/1 zijn de activiteiten die genoemd worden in art. 6 (1) (verkoop, enz.) niet verboden, indien de vogels op geoorloofde wijze zijn gedood of gevangen of op andere geoorloofde wijze zijn verkregen. Voor de in Bijlage III/2 genoemde soorten kunnen de lidstaten de in art 6 (1) bedoelde activiteiten op hun grondgebied toestaan en hierbij beperkingen opleggen indien de vogels op geoorloofde wijze zijn gedood of gevangen of op een andere geoorloofde wijze zijn verkregen.

Voor de soorten genoemd in Bijlage III/3 verricht de Commissie studies over hun biologische status en de weerslag van het in handel brengen daarop (art. 6 (2) - (4)).

Inzake de jacht op en de vangst of het doden van vogels in het kader van de Richtlijn, verbieden de lidstaten het gebruik van alle middelen, installaties of methoden voor het massale of niet-selectieve vangen of doden van vogels of waardoor een soort plaatselijk kan verdwijnen en in het bijzonder het gebruik van de middelen, genoemd in Bijlage IV (a). Elke achtervolging met vervoermiddelen genoemd in Bijlage IV (b) is verboden (art. 8).

Van de verbodsbepalingen die werden genoemd in voorgaande artikels mag worden afgeweken om een van de redenen opgesomd in artikel 9 (in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid, in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren, ter bescherming van flora en fauna, voor doeleinden in verband met onderzoek en onderwijs, enz.).

De lidstaten dienen tevens het onderzoek en de werkzaamheden te bevorderen nodig voor de

bescherming en het beheer van de populaties van de soorten bedoeld in artikel 1, met bijzondere aandacht voor de onderwerpen vermeld in Bijlage V bij de Richtlijn. De lidstaten moeten er voor zorgen dat bij introductie van soorten die niet natuurlijk in het wild voorkomen op het Europees grondgebied, ze geen schade toebrengen aan de plaatselijke flora en fauna.

De toepassing van de maatregelen krachtens de Richtlijn genomen, mag niet leiden tot een verslechtering van de huidige situatie met betrekking tot de instandhouding van de vogelsoorten.

De lidstaten kunnen beschermingsmaatregelen treffen die strenger zijn dan deze bepaald in de Richtlijn.

De EG-vogelrichtlijn werd, wat betreft de soortenbeschermingsbepalingen, uitgevoerd door wijzigingen aan de vogelbeschermingswetgeving en de jachtwetgeving (cf. *infra*). Dit geldt tevens voor de Benelux-wetgeving inzake de vogelbescherming, met name de **Benelux-Overeenkomst van 1970 op het gebied van de jacht en vogelbescherming**⁴¹⁴⁵, gewijzigd door een Protocol van 20 juni 1977⁴¹⁴⁶. De bedoeling hiervan was een harmonisatie tot stand te brengen van de beginselen van de wettelijke bepalingen op het gebied van de jacht en de bescherming van in het wild levende vogels.

Inzake de jacht worden de Benelux-landen ertoe gehouden in hun nationale wetgeving het wild te rangschikken volgens de categorieën grof wild, klein wild, waterwild en overig wild (art. 1).

De regeringen van de Benelux-landen verbinden er zich toe de in de Benelux-landen in het wild levende vogelsoorten, andere dan die, die op grond van artikel 1 als wild worden beschouwd, te beschermen. Het Comité van Ministers stelt de beschermingsmaatregelen en de vogelsoorten waarop deze betrekking hebben vast bij beschikking (art. 7). De verdragspartijen dienen in hun nationale wetgeving en verbod in te lassen op het kopen en verkopen van de vogels aangewezen krachtens artikel 7 (art. 8).

De Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming werd in België goedgekeurd door de Wet van 29 juli 1971⁴¹⁴⁷. Het Protocol bij de Benelux-Overeenkomst van 20 juni 1977 werd goedgekeurd door de Wet van 20 april 1982⁴¹⁴⁸. De uitvoering van de overeenkomsten gebeurde door aanpassing van de jacht- en vogelbeschermingswetgeving (cf. *infra*).

⁴¹⁴⁵ Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, Brussel, 10 juni 1970. Tekst in: B.S., 19 oktober 1971.

⁴¹⁴⁶ Protocol van Luxemburg van 20 juni 1977 tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming. Tekst in: B.S., 18 juni 1982.

⁴¹⁴⁷ Wet van 29 juli 1971 houdende goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, ondertekend te Brussel op 10 juni 1970, B.S., 19 oktober 1971.

⁴¹⁴⁸ Wet van 20 april 1982 houdende goedkeuring van het Protocol ondertekend te Luxemburg op 20 juni 1977 tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, B.S., 18 juni 1982.

Naast de specifieke internationale vogelbeschermingswetgeving zijn ook in een aantal andere verdragen vogelsoorten opgenomen in de lijsten bij de verdragen. Zowel de bijlagen in het Verdrag van Bern als het Verdrag van Bonn bevatten vogelsoorten die voorkomen in de Noordzee. Zoals reeds opgemerkt werden hiervoor geen specifieke uitvoeringsbesluiten genomen.

2.2.4. Handel in wilde soorten

Het belangrijkste internationale instrument voor de regeling van de handel in diersoorten is de **Overeenkomst van Washington inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten** van 3 maart 1973⁴¹⁴⁹ (CITES-Verdrag). Het is een mondiaal verdrag en is dus niet beperkt tot staten uit een bepaalde regio of tot een bepaald geografisch gebied. Het Verdrag werd voor de landen van de Europese Unie wel strenger toegepast door een verordening terzake (cf. verder).

Het Verdrag beoogt de bescherming van bepaalde in het wild levende dier- en plantensoorten tegen overmatige exploitatie ten gevolge van de internationale handel. Met handel wordt bedoeld: de uitvoer, de wederuitvoer, de invoer en het inbrengen van uit de zee voortkomende dieren en planten (art. I).

De dieren en planten worden in drie groepen ondergebracht. De partijen staan de handel van specimens van de in Bijlagen I, II en III opgenomen soorten slechts toe indien deze in overeenstemming is met de bepalingen van deze overeenkomst (art. II (4)).

Bijlage I omvat alle met uitsterven bedreigde soorten die door de handel worden of zouden kunnen worden getroffen. De handel van deze soorten moet aan bijzonder strenge voorschriften worden onderworpen teneinde hun voortbestaan niet verder in gevaar te brengen en zij moet slechts in bepaalde gevallen worden toegestaan (art. II (1)). De reglementering van de handel in specimens van in Bijlage I opgenomen soorten wordt omschreven in artikel III.

Bijlage II omvat alle soorten die weliswaar niet noodzakelijkerwijs thans worden bedreigd met uitsterven, maar die hieraan zouden kunnen worden blootgesteld indien de handel in specimens van deze soorten niet zou worden onderworpen aan strenge voorschriften die tot doel hebben de, voor hun voortbestaan bedreigende exploitatie te vermijden. Bijlage II omvat tevens andere soorten die aan voorschriften moeten worden onderworpen teneinde de boven bedoelde controle op de handel in specimens van de in Bijlage II opgenomen soorten doeltreffend te maken (art. II (2)). De reglementering van de handel van de in Bijlage II opgenomen soorten is omschreven in artikel IV.

⁴¹⁴⁹ Tekst in: Tekst Verdrag in: BIRNIE, P. en BOYLE, A., *Basis Documents on International Law and the Environment*, 415; Nederlandse tekst in: *B.S.*, 30 december 1983. Het Verdrag is op 1 juli 1975 in werking getreden. Overeenkomstig artikel XVII van het Verdrag werd op 22 juni 1979 een buitengewone vergadering van de conferentie der partijen bijeengeroepen en werd artikel XI van het Verdrag gewijzigd (aan het einde van alinea a, paragraaf 3 werden de woorden ", en financiële bepalingen aannemen" aan het artikel toegevoegd).

Bijlage III omvat alle soorten waarvan een partij verklaart dat deze, binnen de grenzen van haar rechtsbevoegdheid, zijn onderworpen aan een verordening die tot doel heeft, hun exploitatie te verhinderen of te beperken en waarvoor de samenwerking met de andere partijen bij de controle op de handel noodzakelijk is (art. II (3)). De reglementering van de handel van deze laatste soorten is te vinden in artikel V.

Voor de soorten die worden genoemd in de bijlagen, wordt de handel gereguleerd door het instellen van een systeem van vergunningen. Voor de uitvoer van specimens van de in de Bijlagen I, II en III genoemde soorten is een voorafgaande verlening en overlegging van een uitvoervergunning vereist, onder de voorwaarden bepaald in het Verdrag, (art. III (2) voor de in Bijlage I opgenomen soorten, art. IV (2) voor de soorten van Bijlage II en art. V (2) voor Bijlage III soorten). Voor het invoeren van specimens van de in Bijlage I opgenomen soorten is een voorafgaande verlening en overlegging vereist van een invoervergunning en van hetzij een uitvoervergunning, hetzij een certificaat van wederuitvoer onder de voorwaarden van artikel III (3). Voor het invoeren van specimens van soorten van Bijlage II is de voorafgaande overlegging vereist van hetzij een uitvoervergunning, hetzij van een certificaat van wederuitvoer. Voor het invoeren van specimens van soorten genoemd in Bijlage III is vereist dat tevoren een certificaat van herkomst wordt overlegd en in geval van invoer vanuit een staat die genoemde soort in Bijlage III heeft laten opnemen, een uitvoervergunning. Voor de wederuitvoer van de specimens van de soorten van Bijlage I, II en III is de voorafgaande verlening en overlegging van certificaat van wederuitvoer vereist, onder de voorwaarden bepaald in het Verdrag (art. III (4) voor Bijlage I soorten en art. IV (5) voor Bijlage II soorten).

De krachtens de artikelen III, IV en V verleende vergunningen en certificaten moeten in overeenstemming zijn met de bepalingen van artikel VI. Uitzonderingen op de reglementering inzake de handel zijn voorzien in artikel VII (bijvoorbeeld uitlening of schenking voor niet-commerciële doeleinden tussen wetenschappers).

De verdragspartijen moeten de nodige maatregelen nemen om tot uitvoering van het Verdrag over te gaan (art. VIII). Dit houdt onder meer in straffen te stellen op het overtreden van het Verdrag. De verdragspartijen moeten voor de toepassing van het Verdrag één of meer administratieve instanties benoemen die bevoegd zijn vergunningen of certificaten namens die verdragspartij uit te reiken en een of meer wetenschappelijke autoriteiten te benoemen (art. IX).

Over de toepasselijkheid van het Verdrag van Washington binnen maritieme zones, bepaalt artikel XIV (6) dat de bepalingen van het Verdrag de codificatie en de ontwikkeling van het zeerecht door de Conferentie der Verenigde Naties over het Zeerecht alsmede de huidige of toekomstige eisen en juridische standpunten van elke staat inzake het zeerecht en de aard en omvang van zijn rechtsmacht ten aanzien van het zeegebied langs zijn kust en de onder zijn vlag varende schepen onverlet laten.

In de begripsomschrijvingen van artikel I blijkt dat met handel bedoeld wordt: de uitvoer, de wederuitvoer, de invoer en het inbrengen van uit de zee voortkomende dieren en planten. Met de aanvoer van uit de zee voortkomende planten en dieren wordt bedoeld het tot binnen de grenzen van een staat vervoeren van specimens van soorten die zijn gehaald uit zeegebied dat niet tot het rechtsgebied van een staat behoort (art. I (e)). Dit betekent aldus dat het Verdrag

van toepassing is op soorten afkomstig van de volle zee.

Het belangrijkste controlemechanisme van het Verdrag is de uitvoervergunning. Er wordt immers van uitgegaan dat landen waar de zich met uitsterven bedreigde diersoorten bevinden tevens de staten zijn die over de meeste informatie beschikken en er het grootste belang bij hebben dat de soorten worden behouden. De grootste uitzondering hierop zijn de diersoorten die voorkomen op volle zee en waar geen jurisdictie heerst van één bepaalde staat. Hier geldt de regel dat de staat waarnaar het dier het eerst wordt geïmporteerd de vergunning zal afleveren⁴¹⁵⁰. Voor deze diersoorten die genoemd worden in Bijlage I, is artikel III (5) van belang. Voor de aanvoer vanuit zee van een soort vermeld in deze bijlage is een certificaat vereist dat tevoren is uitgereikt door de administratieve instantie van de staat waar het specimen is aangevoerd. Een certificaat kan slechts worden verleend indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Een wetenschappelijke autoriteit van de staat waar de soort is aangevoerd, moet verklaren dat deze aanvoer het voortbestaan van de betrokken soort niet schaadt. Ten aanzien van een administratieve instantie van die staat moet worden aangetoond dat diegene voor wie een levend specimen is bestemd, voldoende is uitgerust om het te huisvesten en te verzorgen en er moet worden aangetoond dat het specimen niet zal worden gebruikt voor overwegend commerciële doeleinden.

Ten aanzien van de soorten die genoemd worden in Bijlage II bij het Verdrag geldt voor de soorten die afkomstig zijn uit zee, artikel IV (6). Ook hier moet voor de aanvoer uit zee tevoren een certificaat worden uitgereikt door een administratieve instantie van de staat waar het specimen het eerst is aangevoerd. Hiervoor moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan: een wetenschappelijke autoriteit moet verklaren dat de aanvoer het voortbestaan van de soort niet schaadt en ten aanzien van een administratieve instantie moet worden aangetoond dat elk levend specimen op zodanige wijze zal worden behandeld dat risico's van verwondingen, schade aan de gezondheid of ruwe behandeling tot een minimum worden beperkt.

Wat de soorten betreft die worden genoemd in de diverse bijlagen bij het Verdrag, zijn in Bijlage II alle walvissoorten opgenomen. Bovendien omvat Bijlage I nog een aantal specifieke walvissoorten die daardoor een strengere bescherming genieten (bijvoorbeeld de Blauwe vinvis, de Potvis, de Bultrug en de Dwergvinvis, met uitzondering van de populaties van West-Groenland). Deze lijst werd trouwens reeds enkele malen aangevuld. Ook voor diverse vogelsoorten die voorkomen op de Noordzee, heeft het CITES-Verdrag zijn belang.

Het incidentele vangen of doden van zeezoogdieren wordt niet geregeld door het Verdrag. Het gebeurt regelmatig dat deze dieren gevangen raken in visnetten of verstrikt geraken in achtergelaten visnetten. De specimens worden meestal achtergelaten op volle zee. Er kan dus niet worden gesproken van handel aangezien deze soorten niet worden aangevoerd in een bepaalde staat. Het Verdrag is daardoor niet van toepassing. Dit probleem moet worden opgevangen door de wetgeving van de vlagstaat of door de wetgeving van de kuststaten die beschermende

⁴¹⁵⁰ FAURE, D., *International Trade in Endangered Species. A Guide to CITES*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989, 89.

maatregelen kunnen uitvaardigen in de mariene zones die onder hun bevoegdheid vallen⁴¹⁵¹. België heeft nog geen specifieke beschermingsmaatregelen uitgevaardigd voor de bescherming van walvissoorten. Tengevolge van de uitvoeringsbesluiten op de Wet op het natuurbehoud worden de Tuimelaar en de Bruinvis (die tot onze inheemse fauna worden gerekend) beschermd. Aangezien deze bescherming geldt in het Vlaamse Gewest en dit gewest zich niet uitstrekt over de territoriale zee, zijn de walvissoorten in de territoriale zee van België niet beschermd tegen incidentele vangsten of incidenteel doden.

Voor de Europese Gemeenschap werd de reglementering van het Verdrag van Washington verstrengd. Het Verdrag van Washington werd in de EG van toepassing verklaard door **Verordening (EEG) 3626/82 van 3 december 1982**⁴¹⁵². De Verordening neemt enerzijds het Verdrag van Washington over en gaat anderzijds verdergaande beschermende maatregelen nemen dan die waarin de Overeenkomst voorziet. Opgemerkt moet worden dat de EEG geen verdragspartij is bij het Verdrag van Washington. De Verordening is dan ook geen tenuitvoerlegging van het Verdrag maar past het Verdrag toe binnen de Gemeenschap, onder de voorwaarden van de artikelen in de Verordening (art. 1 van de Verordening). De bedoeling van de Verordening is enerzijds een uniforme toepassing te verzekeren van het Verdrag in de Europese Unie en anderzijds de intra-communautaire handel in de Unie in de CITES-soorten te vrijwaren van de normaal geldende procedures onder het Verdrag⁴¹⁵³. Door de EG-Verordening wordt een invoervergunning vereist voor het binnenbrengen van wilde dieren, genoemd in de Verordening, in de Unie. Eenmaal een vergunning tot binnenbrengen in de Gemeenschap is verleend, geldt deze in principe in de hele Unie.

De Verordening vertoont echter een aantal tekortkomingen, en dient te worden aangepast aan de eenmaking van de Europese markt. Een nieuwe verordening zou de bestaande verordening vanaf 1997 moeten vervangen⁴¹⁵⁴.

De Verordening is van toepassing op de volgende specimens:

- elk dier of plant, levend of dood, van de in Bijlage I en Bijlage II van de Overeenkomst opgenomen soorten en elk deel van een dier of plant van deze soorten of elk daaruit verkregen product, opgenomen in Bijlage B bij de Verordening, evenals alle andere goederen, voor zover uit een begeleidend document, de verpakking, een merk of etiket, of uit ongeacht welke andere omstandigheden blijkt dat het gaat om delen van dieren of planten van deze soorten of om daaruit verkregen producten (art. 2 (a) en (b)).
- elk dier of elke plant, levend of dood, van de in Bijlage III van de Overeenkomst opgenomen

⁴¹⁵¹ Ibid., 89.

⁴¹⁵² Verordening (EEG) Nr. 3626/82 van de Raad van 3 december 1982 betreffende de toepassing in de Gemeenschap van de overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, P.B.L. 384, 31 december 1982.

⁴¹⁵³ DE MEULENAERE, T., 'De Conventie van Washington', Colloquium Het Natuurbeschermingsrecht, Brussel, Belgische Vereniging voor Milieurecht, 13 januari 1996.

⁴¹⁵⁴ Ibid. Zie ook: FLEMING, E., The implementation and enforcement of CITES in the European Union, A Traffic Europe Discussion Paper, Brussel, Traffic Europe, 31 p.

soorten en elk deel van een dier of plant van deze soorten of elk daaruit verkregen product, opgenomen in Bijlage B (art. 2 (c)).

- de Verordening is, naast soorten genoemd in de Overeenkomst van Washington, ook van toepassing op de soorten die vastgesteld worden in Bijlage C bij de Verordening (soorten die een specifieke bescherming krijgen binnen de EG). De specimens van de soorten die in Bijlage C, deel 1 van de Verordening zijn vermeld, worden beschouwd als specimens van de soorten opgenomen in Bijlage I van de Overeenkomst. Voor de specimens van de soorten, genoemd in Bijlage C, deel 2 van de Verordening, is voor het binnenbrengen in de Gemeenschap een invoervergunning vereist (art. 3). Deze invoervergunning is vereist overeenkomstig artikel 10 (1) (b). De vergunning kan enkel worden afgeleverd mits aan de voorwaarden van dat artikel wordt voldaan (er mag o.a. geen ongunstige invloed zijn op de soorten door het te onttrekken uit de natuur).

Voor het binnenbrengen van de specimens, bedoeld in artikel 2 en 3 (dit zijn de soorten van het CITES-Verdrag en de soorten die een specifieke bescherming krijgen in de EG, genoemd in Bijlage C bij de Verordening), in de Gemeenschap, is een daartoe in artikel 10 voorgeschreven invoervergunning of -certificaat vereist (art. 5 (1)). Voor het binnenbrengen vanuit derde landen of vanuit zee in de gemeenschap van specimens bedoeld in artikel 2 (a) (soorten van Bijlage I van het Verdrag) en in artikel 3 (soorten van Bijlage C bij de Verordening) is een invoervergunning vereist. Voor het binnenbrengen vanuit derde landen of vanuit zee in de gemeenschap van specimens van alle andere onder de Verordening vallende soorten is een invoervergunning vereist, dan wel een door de douanediens ten gevisieerd invoercertificaat waaruit blijkt dat de door de Overeenkomst vereiste formaliteiten zijn vervuld (art. 10 (1) en (2)).

De aanvragen voor een invoervergunning moeten worden gericht tot de administratieve instantie waaronder de plaats van bestemming van het specimen ressorteert (art. 9 (3)). Aanvragen voor een vergunning voor het binnenbrengen van specimens die uit zee afkomstig zijn, dienen daarentegen te worden gericht tot de administratieve instantie waaronder de plaats van binnenkomst van de specimens ressorteert (art. 9 (4)).

Voor de uitvoer of wederuitvoer uit de Gemeenschap van de specimens, bedoeld in artikel 2, is een uitvoervergunning of een certificaat voor wederuitvoer vereist (cf. art. 5 (2)) en art. 10 (3)).

De lidstaten kunnen strengere maatregelen nemen ten aanzien van de soorten waarop de Verordening van toepassing is, met het oog op de doelstellingen voorzien in artikel 15:

- het bieden van betere overlevingskansen voor levende specimens in de landen van bestemming,
- de instandhouding van inheemse soorten,
- de instandhouding van een soort of van een populatie van een soort in het land van oorsprong daarvan.

De EG-Verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in alle

lidstaten. Deze verordening met haar bijlagen werd reeds verschillende malen gewijzigd⁴¹⁵⁵.

Wat de toepassing van de Verordening inzake zeezoogdieren betreft, is de Verordening van toepassing op de dieren die voorkomen in de bijlagen bij de Overeenkomst, evenals op de delen en producten die worden genoemd in Bijlage B bij de Verordening. Inzake producten of delen van walvisachtigen wordt in de Verordening opgenomen: vlees en slachtafvallen, meel, vleesextracten en vleessappen van alle soorten *Cetacea*; walvisbaarden, ruw of eenvoudig voorbehandeld, doch niet in vorm gesneden; olieën en vetten van cetaceeën; walschot (spermaceti), ruw, geperst of geraffineerd, ook indien gekleurd; huiden, vellen en leder behandeld met al dan niet gewijzigde walvisolie of olie van andere cetaceeën; alle onderstaande producten, behandeld met al dan niet gewijzigde walvisolie of olie van andere cetaceeën of geconfectioneerd uit huiden, vellen en leder, behandeld met deze olie. Het betreft de producten: lederwaren, zadel- en tuigmakerswerk, reisartikelen, dameshandtassen en dergelijke bergingsmiddelen, pelterijen en bontwerk, schoeisel, beenkappen en dergelijke artikelen, en delen daarvan.

Voorts wordt door de Verordening het toepassingsgebied uitgebreid voor de walvissoorten. In Bijlage C, deel 1 bij de Verordening worden alle walvisachtigen opgenomen, met uitzondering van de specimens van de soorten van Bijlage II van de Overeenkomst, alsook van de producten, en de daarvan afgeleide producten die door de Groenlanders worden gevangen op grond van een door de bevoegde autoriteiten van Groenland of Denemarken verleende vergunning. De in Bijlage C, deel 1 opgenomen soorten worden beschouwd als specimens van de in de Bijlage I van het Verdrag van Washington opgenomen soorten. Dit betekent dat alle walvissoorten onder de bescherming vallen van de Bijlage I soorten (in tegenstelling tot het Verdrag zelf, waar slechts een aantal specifiek genoemde soorten in Bijlage I voorkomt).

Behalve Verordening 3626/82 die de handel van wilde dier- en plantensoorten naar de Unie regelt, zijn er specifiek voor zeezoogdieren een aantal reglementeringen genomen inzake de invoer in de Europese Unie van walvisachtigen en producten van walvisachtigen.

De EEG-Verordening 348/81 van 20 januari 1981⁴¹⁵⁶ werd genomen overwegende dat het behoud van de walvisachtigen maatregelen ter beperking van de internationale handel noodzakelijk maakt en dat dergelijke maatregelen moeten getroffen worden op EEG-niveau. De Verordening is mede genomen gelet op Verordening 136/66 van 22 september 1966 houdende

⁴¹⁵⁵ Zie: Verordening 3645/83/EEG van 29 november 1983 (P.B.L. 367, 28 december 1983); Verordening 3646/83/EEG van 12 december 1983 (P.B.L. 367, 28 december 1983); Verordening 557/84/EEG van 5 maart 1984 (P.B.L. 64, 6 maart 1984); Verordening 1452/84/EEG van 25 mei 1984 (P.B.L. 140, 26 mei 1984); Verordening 1831/85/EEG van 27 juni 1985 (P.B.L. 173, 3 juli 1985); Verordening 2384/85/EEG van 30 juli 1985 (P.B.L. 231, 29 oktober 1985); Verordening 2295/86/EEG van 21 juli 1986 (P.B.L. 201, 24 juli 1986); Verordening 1422/87/EEG van 21 mei 1987 (P.B.L. 136, 26 mei 1987); Verordening 1540/87/EEG van 22 mei 1987 (P.B.L. 147, 6 juni 1987); Verordening 3143/87/EEG van 19 oktober 1987 (P.B.L. 299, 22 oktober 1987); Verordening 869/88/EEG van 30 maart 1988 (P.B.L. 87, 31 maart 1988); Verordening 3188/88/EEG van 17 oktober 1988 (P.B.L. 285, 19 oktober 1988); Verordening 197/90/EEG van 17 januari 1990 (P.B.L. 29, 31 januari 1990); Verordening 3675/91/EEG van 17 december 1991 (P.B.L. 349, 18 december 1991); Verordening 1970/92/EEG van 30 juni 1992 (P.B.L. 201, 20 juli 1992); Verordening 558/95/EEG van 10 maart 1995 (P.B.L. 57, 15 maart 1995); Verordening 2727/95 van 27 november 1995 (P.B.L. 284, 28 november 1995).

⁴¹⁵⁶ P.B.L. 39, 12 februari 1981.

de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten en op Verordening 827/68 van 28 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten voor bepaalde in Bijlage II van het Verdrag (tot oprichting van de EEG) vermelde producten.

Door deze verordening is het vanaf 1 januari 1982 verplicht om voor het invoeren in de Gemeenschap van de producten die opgenomen zijn in de bijlage bij de Verordening een invoervergunning te overleggen. De bijlage omvat producten zoals vlees en eetbare slachtafval- len van walvisachtigen, walvisbaarden, vetten en oliën van walvisachtigen, enz. De vergunning wordt niet afgegeven voor producten die voor commerciële doeleinden bestemd zijn.

Door de Verordening wordt tevens een comité opgericht, dat is samengesteld uit vertegen- woordigers van de lidstaten en dat tot doel heeft elke vraag met betrekking tot de toepassing van de Verordening te onderzoeken.

Alhoewel deze verordening formeel nog van kracht is, werd de werking ervan feitelijk overge- nomen door Verordening 3626/82 inzake de toepassing van het CITES-Verdrag binnen de EG.

Alhoewel de invoer van producten van walvisachtigen verboden is in de Europese Unie op basis van voorgaande verordening en eveneens van Verordening 3626/82, is van deze regeling afgeweken voor de landen die deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte. De Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte werd afgesloten op 2 mei 1992 te Porto tussen de EEG en Oostenrijk, Finland, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen, Zweden en Zwitserland⁴¹⁵⁷. De invoer van walvisproducten afkomstig uit deze landen wordt door deze overeenkomst geregeld. Aangezien Noorwegen de commerciële jacht op de Dwergvinvis heeft hervat, kunnen deze bepalingen van belang zijn.

Krachtens artikel 20 bevat Protocol 9 bij de Overeenkomst bepalingen en regelingen die van toepassing zijn op vis en andere producten van de zee. Artikel 2 (5) van het Protocol bepaalt dat de EG geen kwantitatieve invoerbeperkingen of maatregelen van gelijke werking toepast op de producten in aanhangsel 2 bij het Protocol. Aanhangsel 2 omvat producten afkomstig van walvissen (vlees, vetten en oliën, enz.). Dit heeft voor gevolg dat de import van deze producten niet meer mag belemmerd worden. De enige mogelijkheid om hiervan af te wijken is voorzien in artikel 13 van de Overeenkomst. Artikel 2 (5) van het Protocol vormt geen beletsel voor verboden of beperkingen, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van (...) de gezondheid en het leven van (...) dieren (...). Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de overeenkomstsluitende staten vormen. Lidstaten van de EG kunnen deze bepaling inroepen om de handel in walvissen te verbieden afkomstig van Noorwegen. Dit maakt echter deel uit van hun nationaal beleid⁴¹⁵⁸.

⁴¹⁵⁷ Dit akkoord is in werking getreden op 1 januari 1994. Oostenrijk, Finland en Zweden zijn inmiddels toegetre- den tot de Europese Unie.
Tekst in: B.S., 7 februari 1994.

⁴¹⁵⁸ BUS, M., NOLLKAEMPER, A. en POST, H., o.c., 14-15.

Alhoewel Verordening 3626/82 de toepassing van het CITES-Verdrag voor zeezoogdieren strenger maakt inzake de handel met niet-Unie landen, is de handel tussen de Unie-staten op basis van de principes van de gemeenschappelijke markt in beginsel niet beperkt. Nochtans zijn er beperkingen voorzien voor beschermde dier- en plantensoorten. Op basis van artikel 12 (2) van de Habitatrichtlijn, is het voor de soorten van Bijlage IV bij deze richtlijn verboden om deze in bezit te hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimen. In Bijlage IV van de Habitatrichtlijn komen zoals reeds vermeld alle soorten van de groep *Cetacea* voor. Walvissoorten mogen dus niet worden verhandeld binnen de Unie, tenzij een uitzondering is toegestaan op basis van artikel 16 van de Habitatrichtlijn.

Een andere beperking op de handel binnen de Unie wordt voorzien door Verordening 3626/82 zelf. Het tentoonstellen voor handelsdoeleinden, het verkopen, het in bezit hebben met het oog op verkoop, het te koop aanbieden of het vervoeren met het oog op verkoop van specimen, bedoeld in artikel 2 (a) (specimens van Bijlage I van de Overeenkomst) en artikel 3 (1) (specimens van Bijlage C (1) bij de Verordening, die worden gelijkgeschakeld met de soorten van Bijlage I van het Verdrag), zijn verboden. De lidstaten kunnen hierop een afwijking toestaan, omwille van één van de redenen opgesomd in artikel 6 (bijvoorbeeld de specimen zijn bestemd voor onderzoeksdoeleinden, de specimen zijn aan de natuur onttrokken, overeenkomstig de in die lidstaat van kracht zijnde wetgeving).

Specifiek voor producten afkomstig van bepaalde zeehondensoorten, werden in de Europese Unie een aantal richtlijnen aangenomen. EEG-Richtlijn 83/129/EEG van 28 maart 1983 betreft de invoer in de lidstaten van huiden van bepaalde zeehondenjongen en daarvan vervaardigde producten⁴¹⁵⁹. De Richtlijn werd genomen omdat er twijfel bestond over de populaties van de zadelrob- en klapmutspopulaties, in het bijzonder wat betreft de gevolgen van de niet-traditionele jacht voor de instandhouding van de klapmutspopulaties. Het werd dan ook wenselijk geacht om verder onderzoek te verrichten naar de wetenschappelijke aspecten en de gevolgen van het doden van de jongen. In afwachting van de resultaten hiervan was het nodig dat er tijdelijke maatregelen werden genomen.

De Richtlijn legt de staten op de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de in de bijlage genoemde producten niet voor handelsdoeleinden op hun grondgebied worden ingevoerd. Een uitzondering wordt gemaakt voor producten die afkomstig zijn van de traditionele jacht van de eskimobevolking.

Deze richtlijn was van beperkte duur (tot 1 oktober 1985) tenzij de Raad daarover anders besliste. Dit gebeurde door middel van Richtlijn 85/444/EEG van 27 september 1985⁴¹⁶⁰, waardoor de duur van de Richtlijn van 1983 werd verlengd tot 1 oktober 1989 en dit omdat de onzekerheid over de gevolgen van de niet-traditionele jacht op de instandhouding van de soorten nog niet was weggenomen. Door middel van de Richtlijn 89/370/EEG van 8 juni 1989

⁴¹⁵⁹ P.B.L. 91, 9 april 1983.

⁴¹⁶⁰ Richtlijn 85/444/EEG tot wijziging van Richtlijn 83/129/EEG betreffende de invoer in de lidstaten van huiden van bepaalde zeehondenjongen en daarvan vervaardigde producten (P.B.L. 259, 1 oktober 1985).

werd de Richtlijn voor onbeperkte duur verlengd⁴¹⁶¹, omdat er steeds meer twijfel bestond over het effect van de niet-traditionele jacht op de stand van de zadelrobpopulaties in het oostelijk deel van de Atlantische Oceaan, de Barentssee en de Witte Zee.

De richtlijnen zijn van minder groot belang voor de Noordzee aangezien Zadelrobben en Klapmutsen traditioneel niet tot de gewone bewoners van de Noordzee kunnen gerekend worden.

3. Nationale regelgeving

3.1. Nationale wetgeving inzake gebiedsbescherming

3.1.1. Mariene gebiedsbescherming

Zoals voorheen bleek uit de bevoegdheidsverdeling in België ten aanzien van het mariene leefmilieu, is de federale overheid bevoegd inzake het natuurbehoud op zee. Het Vlaamse Gewest heeft geen bevoegdheden voorbij de laagwaterlijn, tenzij deze expliciet worden toegekend bij wet. Tot dusver zijn er nog geen dergelijke bevoegdheden inzake natuurbehoud aan het Vlaamse Gewest overgedragen. Het Vlaamse Gewest is daarentegen wel bevoegd voor natuurbehoud op haar grondgebied (tot aan de laagwaterlijn). Als gevolg van deze bevoegdheidsverdeling is de wetgeving die wordt uitgevaardigd door het Vlaamse Gewest inzake natuurbehoud niet van toepassing op de territoriale zee of andere mariene rechtsgebieden. Dit heeft ondermeer reeds gevolgen gehad bij de implementatie van internationale regelgeving zoals de EU-Vogelrichtlijn. Dit heeft tevens tot gevolg dat de wijzigingen die gebeuren aan de nationale natuurbehoudswetgeving (zoals de Wet op het natuurbehoud) of het invoeren van nieuwe natuurbehoudswetgeving in het Vlaamse Gewest niet van toepassing zijn in de mariene gebieden. Het (nog uit te vaardigen) decreet op het natuurbehoud, de uitwerking van het Vlaams Ecologisch Netwerk (zoals voorzien door het ontwerpdecreet betreffende het natuurbehoud) en de ecologische impulsgebieden zijn dus niet van toepassing in de territoriale zee. Deze ontwikkelingen kunnen wel eventueel van belang zijn bij gebiedsbescherming in het landsgedeelte van de kustzone (cf. *infra*).

De mogelijkheden voor het instellen van mariene beschermde gebieden dienen aldus gezocht te worden in de reeds bestaande federale natuurbehoudswetgeving. Hierbij dient te worden onderzocht in hoeverre zij van toepassing zijn in mariene gebieden.

De belangrijkste wet op nationaal vlak is de **Wet op het natuurbehoud** van 12 juli 1973⁴¹⁶². Inzake gebiedsbescherming biedt de Wet op het natuurbehoud in hoofdstuk III inzake de bescherming van de natuurlijke milieus een aantal mogelijkheden. Artikel 6 bepaalt dat de gebieden die van belang zijn voor de bescherming van de flora, van de fauna, van de ecologische milieus en van de natuurlijke leefruimte met het oog op hun vrijwaring, ofwel tot integrale of gerichte natuurreservaten, ofwel tot natuurparken kunnen worden opgericht. Een integraal natuurreservaat is een beschermd gebied dat wordt opgericht met het doel er de natuurlijke

⁴¹⁶¹ Richtlijn 89/370/EEG tot wijziging van Richtlijn 83/129/EEG (P.B.L. 163, 14 juni 1989).

⁴¹⁶² B.S., 11 september 1973.

verschijnselen naar eigen wetten te laten evolueren (art. 7). Een gericht natuurreservaat is een beschermd gebied waarvan een aangepast beheer de bestaande toestand tracht te behouden (art. 8). De aanduiding als integraal of gericht natuurreservaat heeft verder geen juridische gevolgen⁴¹⁶³.

De natuurreservaten kunnen ofwel staatsnatuurreservaten zijn, ofwel erkende natuurreservaten. De staatsnatuurreservaten zijn beschermde gebieden die bij koninklijk besluit of bij besluit van de Vlaamse Regering worden opgericht op terreinen die de federale, gewestelijke of gemeenschapsoverheid in eigendom of in huur heeft of op terreinen die daartoe ter beschikking worden gesteld (art. 9)⁴¹⁶⁴.

Erkende natuurreservaten zijn beschermde gebieden die worden beheerd door een natuurlijk- of rechtspersoon, de federale en gewest- of gemeenschapsoverheid uitgezonderd, en door de Koning of de Vlaamse Minister worden erkend op verzoek van de eigenaar van de gronden en met instemming van de beheerder (art. 10).

De instelling van een gebied als reservaat heeft tot gevolg dat een aantal activiteiten worden verboden binnen het reservaat (bv. verbod op doden of jagen van dieren, verbod om over te gaan tot opgravingen, boringen, grondwerken of exploitatie van materialen, vuilnis te storten, enzovoort). De Koning kan in bijzondere gevallen sommige van de verbodsmaatregelen opheffen (art. 11). Het Ministerieel Besluit van 23 oktober 1975⁴¹⁶⁵ voegt daar nog een aantal verbodsbepalingen voor de staatsnatuurreservaten aan toe (bv. verbod om gebruik te maken van een motorvoertuig of -vaartuig, het terrein op geringe hoogte te overvliegen met sportvliegtuigen of helicopters, het te benutten voor militaire oefeningen, tenzij hiervoor uitdrukkelijk toestemming is verleend, cf. art. 5). Er kan van de verbodsbepalingen worden afgeweken voor zover dit noodzakelijk is voor beheerswerken uitgevoerd in het reservaat. Het is voorts ook verboden zich in een staatsnatuurreservaat te begeven tussen een half uur na zonsondergang en een halfuur voor zonsopgang (art. 3).

Het beschermen van mariene gebieden door middel van het instellen van een erkend natuurreservaat op basis van de Natuurbehoudswet, waarbij het beheer in handen is van een natuurlijk of rechtspersoon, met uitzondering van de overheid, is gezien de multifunctionaliteit van de mariene gebieden en de internationale verplichtingen inzake bijvoorbeeld visserij en scheepvaart minder aangewezen. Bovendien betreft het gebieden die in eigendom of in huur zijn van

⁴¹⁶³ DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *Milieuzakboekje 1995*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, (572p.), 282.

⁴¹⁶⁴ Staatsnatuurreservaten worden opgericht sinds 1957, cf. het K.B. van 21 maart 1957 betreffende de inrichting van natuurreservaten en tot instelling van een Hoge Raad voor de natuurreservaten, *B.S.*, 6 april 1957, vervangen door het K.B. van 25 mei 1964 betreffende de inrichting van domaniale natuurreservaten en tot instelling van een Hoge Raad voor de domaniale natuurreservaten en de natuurbescherming, *B.S.*, 9 juni 1964; het K.B. van 16 maart 1977 houdende bekrachtiging van de staatsnatuurreservaten gelegen in het Vlaamse Gewest, *B.S.*, 11 juni 1977.

⁴¹⁶⁵ M.B. van 23 oktober 1975 houdende reglementering van de bewaking, de politie en het verkeer in de staatsnatuurreservaten, buiten de wegen die voor het openbaar verkeer openstaan, *B.S.*, 31 december 1975.

de beheerder of daartoe ter beschikking worden gesteld. In het K.B. van 3 februari 1981⁴¹⁶⁶ wordt, voor het Vlaamse Gewest, de erkenning en subsidiëring van natuurreservaten geregeld. Inzake de voorwaarden betreffende het terrein blijkt uit de erkenningscriteria van de natuurreservaten dat het terrein in het Vlaamse Gewest, zoals omschreven in artikel 2 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moet gelegen zijn. Zoals reeds vermeld, is de territoriale zee uitgesloten van het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Dit heeft tot gevolg dat er op basis van het K.B. van 1981 geen erkend natuurreservaat kan gevestigd worden in de territoriale zee. Voor de staatsnatuurreservaten betreft het gebieden die in eigendom of in huur zijn van de betrokken overheid. Deze omschrijvingen stellen een probleem voor de toepassing ervan in mariene gebieden. Het is duidelijk dat noch op de EEZ, noch het continentaal plat of de volle zee eigendomsrechten kunnen worden uitgeoefend. De kuststaat beschikt in de EEZ en op het continentaal plat slechts over welbepaalde rechten. De gebieden kunnen *a fortiori* dan ook niet het voorwerp van eigendom uitmaken en het oprichten van erkende- of staatsnatuurreservaten op basis van de Natuurbehoudswet is er uitgesloten.

Ook de territoriale zee kan niet het voorwerp uitmaken van een eigendomsaanspraak. Alhoewel de kuststaat soevereiniteit over dit gebied uitoefent en dit kan worden beschouwd als deel uitmakend van het territorium ("territory") van een kuststaat⁴¹⁶⁷, beschikt de overheid hier niet over eigendomsrechten⁴¹⁶⁸. De territoriale zee maakt geen deel uit van het openbaar domein of van het privaat domein. Nochtans wordt dit in de rechtsleer soms anders gezien. Volgens VRANCKX *et al.* behoort de territoriale zee tot het privaat domein⁴¹⁶⁹ (wat impliceert dat dit gebied ondermeer vatbaar zou zijn voor vervreemding en dergelijke meer), waarbij wordt verwezen naar artikel 2 van het K.B. van 31 mei 1968⁴¹⁷⁰. In dit artikel wordt de Belgische territoriale zee gedefinieerd, zonder echter enige verwijzing naar het openbaar of privaat domein. De zienswijze dat de territoriale zee zou behoren tot het privaat domein is volstrekt strijdig met het karakter van de territoriale zee en met het terzake geldende internationale

⁴¹⁶⁶ K.B. van 3 februari 1981 tot regeling, voor het Vlaamse Gewest, van de erkenning en de subsidiëring van natuurreservaten, B.S., 7 maart 1981, gewijzigd door het B.VI.Reg. van 20 juli 1994 (wijziging aan de subsidiëeringsregeling), B.S., 22 oktober 1994 (erratum B.S., 5 januari 1995).

⁴¹⁶⁷ Volgens SOMERS is het uitoefenen van de soevereiniteit over de territoriale zee van een zelfde aard als de uitoefening van de soevereiniteit over het grondgebied. De territoriale zee kan dan ook worden beschouwd als deel uitmakend van het staatsgebied van de kuststaat (SOMERS, E., o.c., 70). Zie ook in dit verband: LEJEUNE, Y., 'Les Communautés et les Régions Belges dans les relations internationales', RBDI, 1981, 71. Ook in Nederland wordt de stelling gevolgd dat de Nederlandse territoriale wateren behoren tot het Nederlands grondgebied (IJL-STR, T. en NOLLKAEMPER, A., o.c., 94). Deze stelling wordt echter niet uniform gevolgd in de Belgische rechtsleer en rechtspraak. Zie bijvoorbeeld: le HARDY de BEAULIEU, L., Le droit belge de la mer, Namur, Faculté de Droit, 1990, (207 p.), 15-16. Zie herhaalde rechtspraak Raad van State. Bijvoorbeeld: R.v.St., V.Z.W. Koninklijk Belgisch Yachting Verbond, nr. 17.569 van 27 april 1976, in Adm. Publ., 1977, 332-336.

⁴¹⁶⁸ Zie hierover ook: SOMERS, E., o.c., 68-70 inzake eigendomstheorie versus soevereiniteitstheorie.

⁴¹⁶⁹ VRANCKX, A. W., COREMANS, H. en DUJARDIN, J., Beheer over de onroerende goederen van openbare rechtspersonen, Brugge, Die Keure, 1993, (157 p.), 25.

⁴¹⁷⁰ K.B. van 31 mei 1968 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust. Opgeheven door het K.B. van 4 augustus 1981 (Belgisch kustreglement).

recht.

De territoriale zee dient te worden beschouwd als een *res communis*, een gemeenschappelijk goed waarvan het gebruik openstaat voor allen. Dit gebruik wordt door politiewetten geregeld (cf. art. 714 B.W.⁴¹⁷¹)⁴¹⁷².

Zelfs indien er geen eigendomsvereiste zou verbonden zijn aan het instellen van natuurreservaten, zijn een aantal van de in de Natuurbehoudswet en het M.B. opgelegde verbodsbepalingen in de natuurreservaten (bv. het verbod op het gebruik van motorvaartuigen) niet ten volle geschikt om te worden toegepast in mariene gebieden, gelet op de bestaande gebruiksfuncties en de internationale reglementering terzake. Gezien het multifunctioneel karakter in de territoriale zee, zouden specifieke bepalingen inzake het beperken en verbieden van bepaalde activiteiten binnen beschermde gebieden in zee meer aangewezen zijn.

Op basis van de Wet van 1973 kunnen tevens natuurparken worden ingesteld. Een natuurpark is een gebied dat is onderworpen aan de maatregelen die tot doel hebben de aard, de verscheidenheid en de wetenschappelijke waarden van het leefmilieu te vrijwaren, de inheemse flora en fauna evenals de zuiverheid van de lucht en water te behouden alsmede het behoud van de bodem te beschermen (art. 25). Een natuurpark dat wordt opgericht op initiatief van de staat is een nationaal natuurpark. Een nationaal natuurpark wordt ingesteld bij ministerieel besluit en dient binnen de drie jaar bekrachtigd te worden door een koninklijk besluit. Alhoewel er in principe geen juridische bezwaren zijn voor het instellen van een natuurpark in de territoriale zee, is zowel de omschrijving als het gebrek aan expliciet omschreven maatregelen inzake medegebruik, ons inziens minder geschikt voor mariene gebiedsbescherming.

Natuurgebieden kunnen in België ook worden beschermd op basis van de **Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw**⁴¹⁷³ en haar uitvoeringsbesluiten (o.a. K.B. van 28 december 1972⁴¹⁷⁴).

De Wet van 1962 regelt de ruimtelijke ordening op twee manieren: enerzijds worden door de plannen van aanleg de macro-ordening geregeld (titel I) en anderzijds worden door de individuele vergunningen (verkavelings- en bouwvergunning) de micro-ordening geregeld (Titel II en III). Hier komt enkel de macro-ordening aan bod.

⁴¹⁷¹ Artikel 714 B.W. luidt: Er zijn zaken die aan niemand toebehoren en waarvan het gebruik aan allen gemeen is. Politiewetten bepalen hoe het genot daarvan wordt geregeld.

⁴¹⁷² VAN DE VELDE, J., 'De Belgische staatspraktijk en het recht van de zee: de scheepvaart', Colloquium: België en het nieuwe Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee, Brussel, 25 november 1994, (50 p.), 5.

De auteur voegt daar nog aan toe dat het recht tot gebruik van de gemene goederen het zelfde is als het recht op gebruik van de goederen van het openbaar domein. Het is een recht dat verbonden is met het staatsburgerschap. Het is dus eerder een grondrecht dan een subjectief recht. Daarom kan de uitoefening van dat recht wel worden geregeld door politiewetten, maar kan het echter niet worden tenietgedaan.

⁴¹⁷³ B.S., 12 april 1962, zoals gewijzigd.

⁴¹⁷⁴ K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, B.S., 10 februari 1973.

Artikel 1 van de wet op de ruimtelijke ordening stelt dat de ruimtelijke ordening wordt ontworpen zowel uit economisch, sociaal en esthetisch oogpunt als met het doel 's lands natuurschoon ongeschonden te bewaren. De ruimtelijke ordening van het land, de streken, de gewesten en de gemeenten wordt vastgesteld in plannen. Plannen van aanleg zijn bodembestemmingsplannen: zij leggen de bestemming van de bodem juridisch vast. Het plan van aanleg bestaat enerzijds uit een grafische voorstelling van de verschillende bestemmingen die aan de diverse zones worden gegeven en anderzijds uit een tekst (de bepaling van de grafische voorstelling). Van de verschillende plannen van aanleg zijn de gewestplannen ongetwijfeld de belangrijkste. Het nationaal plan, zoals dit voorzien was in de wet, is nooit tot stand gekomen. De streekplannen hebben evenmin uitwerking gekregen. De gewestplannen werden wel uitgewerkt en dit gebeurde vrij gedetailleerd zodat er nog weinig plaats over was voor de gemeentelijke plannen⁴¹⁷⁵.

Het gewestplan omvat de aanduiding van de bestaande toestand; de maatregelen van aanleg, vereist om te voldoen aan de economische en sociale behoeften van het gewest; de maatregelen ter verbetering van het net der voornaamste verkeerswegen. Het kan eveneens bevatten: algemene voorschriften van esthetische aard, zaken die in het algemeen gemeentelijk plan van aanleg zijn opgenomen (art. 12). In het K.B. van 1972 werd nog bijgedragen tot verdere uitwerking van de gewestplannen. Het K.B. omvat de omschrijving van de verschillende bestemmingen die aan de diverse zones op de gewestplannen kunnen gegeven worden. Het K.B. bepaalt de algemene regelen voor de inrichting en de toepassing van de gewestplannen. De gewestplannen omschrijven de bestemmingsgebieden en geven aanwijzingen omtrent de verkeerswegen overeenkomstig het K.B. (art. 1).

Volgens het K.B. kan de grond worden ingedeeld in:

- woongebieden;
- industriegebieden;
- dienstverleningsgebieden;
- landelijke gebieden;
- recreatiegebieden;
- gebieden bestemd voor ander grondgebruik.

Het landelijk gebied kan worden onderverdeeld in:

- agrarische gebieden;
- bosgebieden;
- groengebieden, waaronder kunnen onderscheiden worden:
 - natuurgebieden;
 - natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten;
- parkgebieden;
- bufferzones;
- bovendien kan het plan, in overdruk, over het landelijk gebied de volgende nadere aanwij-

⁴¹⁷⁵ Bij de gemeentelijke plannen wordt een onderscheid gemaakt tussen het algemeen plan van aanleg (APA) en het bijzonder plan van aanleg (BPA). Het gemeentelijk algemeen plan van aanleg geeft voor de hele gemeente de bodembestemming aan. Het bijzonder plan van aanleg doet dit slechts voor een gedeelte van het gemeentelijk grondgebied. Doordat de gewestplannen zeer gedetailleerd werden opgesteld, hebben zij de functie van het gemeentelijk algemeen plan van aanleg in feite overgenomen.

zingen bevatten:

- landschappelijk waardevolle gebieden;
- landelijke gebieden met toeristische waarde (art. 2).

De landelijke gebieden worden verder omschreven in artikel 10 tot en met artikel 15. Groengebieden zijn bestemd voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu. De natuurgebieden omvatten de bossen, wouden, venen, heiden, moerassen, duinen, rotsen, aanslibbingen, stranden en dergelijke gebieden. De natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten zijn de gebieden die in hun staat bewaard moeten worden wegens hun wetenschappelijke of pedagogische waarde. In deze gebieden zijn enkel de handelingen en werken toegestaan, die nodig zijn voor de actieve of passieve bescherming van het gebied (art. 13). Zo de groene ruimten niet op het plan zijn afgelijnd, worden enkel die handelingen en werken toegestaan, die noodzakelijk zijn voor het behoud van de huidige bestemming (art. 10).

Bufferzones dienen in hun staat bewaard te worden of als groene ruimte ingericht te worden, om te dienen als overgangsgebied tussen gebieden waarvan de bestemmingen niet met elkaar te verenigen zijn of die ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten worden gescheiden (art. 14).

De landschappelijke waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in de grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen. De landelijke gebieden met toeristische waarde zijn gebieden waarin, met behoud van de landelijke bestemming, recreatieve en toeristische accommodatie toegestaan is, bij uitsluiting van alle verblijfsaccommodatie (art. 15).

De artikelen 20 tot en met 23 van het K.B. van 1972 bevatten een aantal uitzonderingsregelen op de normale zonevoorschriften⁴¹⁷⁶.

⁴¹⁷⁶Zo is er een uitzondering voor bouwwerken voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen. Deze mogen in buiten de speciaal daarvoor bestemde gebieden worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de algemene bestemming en met het architectonisch karakter van het betrokken gebied (art. 20). Een andere uitzonderingsregel geldt voor de voortzetting van exploitatie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven waarvan de activiteit niet in overeenstemming is met de voorschriften van het gewestplan. Een andere uitzonderingsregel betreft de uitbreiding en verbouwing in strijd met het gewestplan. Deze regel, voorzien in artikel 21 van het K.B. werd grondig gewijzigd door het Decreet van 28 juni 1984 houdende aanvulling van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (B.S., 30 augustus 1984), het zogenaamde mini-decreet. Gebouwen die bij het van kracht worden van de gewestplannen niet in de voorziene zones gelegen zijn, mogen nog verbouwd, herbouwd of uitgebreid worden onder de voorwaarden bepaald in het decreet. De Vlaamse Executieve zal bepalen binnen welke gebieden van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen deze afwijkingen niet of slechts gedeeltelijk kunnen worden toegepast (art. 2 van het mini-decreet). Deze bepaling kwam er door het Besluit van de Vlaamse Executieve van 15 maart 1989 houdende bepaling van de gebieden van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen waarbinnen afwijkingen in verband met het verbouwen, herbouwen, of uitbreiden van bestaande vergunde gebouwen niet of slechts gedeeltelijk kunnen worden toegestaan (B.S., 6 juni 1989). De gebieden op de gewestplannen waar de uitzonderingsregel niet geldt zijn ondermeer natuurgebieden en reservaatgebieden. Een laatste uitzonderingsregel is de opvullingsregel. Deze regel laat toe om in niet-woongebieden te bouwen tussen reeds bestaande huizen in. Hiervoor moet wel nog een aantal voorwaarden vervuld zijn. Deze regel geldt niet voor industriegebieden, ontginningsgebieden, de natuurgebieden met wetenschappelijke waarde en de overstromingsgebieden (art. 23). Dit heeft voor gevolg dat deze opvullingsregel wel geldt voor natuurgebieden, agrarische gebieden

Inzake de toepassing van de Wet ruimtelijke ordening in mariene gebieden, lijkt de aanduiding van een gebied in zee als natuurgebied of reservaatgebied echter weinig zinvol. De verschillende bestemmingen worden vastgelegd in de gewestplannen. Voor de territoriale zee is nog geen dergelijk plan opgemaakt. De verschillende bestemmingscategorieën van de gewestplannen zijn bovendien niet of weinig bruikbaar in zee. Het bestemmen van een gebied als natuur- of als reservaatgebied is bovendien moeilijk te verwezenlijken in zee, zeker gezien de multifunctionaliteit binnen mariene gebieden en de terzake geldende reglementeringen. De Wet op de ruimtelijke ordening is trouwens aan herziening toe. Ruimtelijke ordening is een geregionaliseerde materie en in het Vlaamse Gewest is reeds nieuwe wetgeving inzake ruimtelijke ordening uitgewerkt (cf. verder) Het toepassen van een (verouderde) wetgeving, die in het geheel niet is aangepast aan het karakter en de gebruiken van de zee door de federale overheid, lijkt dan ook weinig aan te bevelen.

Uit bovenstaande blijkt dat de eigenlijke nationale natuurbehoudswetgeving weinig mogelijkheden biedt voor de aanduiding van mariene beschermde gebieden. De bestaande wetgeving is veelal aan herziening toe. De diverse juridische mogelijkheden zijn niet optimaal te gebruiken in mariene gebieden. Het lijkt dan ook ten zeerste aangewezen dat door de federale overheid wetgeving wordt uitgewerkt waarbij ondermeer wordt voorzien in het instellen van mariene beschermde gebieden (zoals een marien reservaat). Aangezien de bestaande wetgeving niet echt is aangepast, is het aangewezen een nieuwe wet uit te vaardigen, waarbij naast gebiedsbescherming tevens de basis wordt gelegd voor soortenbescherming in mariene gebieden.

3.1.2. Gebiedsbescherming op het land

De bestaande natuurbehoudswetgeving en wetgeving inzake ruimtelijke ordening is wel van belang voor gebiedsbescherming in het landgedeelte van de kustzone, evenals de wetgeving inzake landschapsbescherming⁴¹⁷⁷ en landinrichting.

Zoals gezien, kunnen in uitvoering van de **Wet van 1973 op het natuurbehoud** staatsnatuurreservaten of erkende reservaten worden ingesteld. Er werden ondermeer in de kuststreek en het Schelde estuarium een aantal reservaten ingesteld. Zo is ondermeer de Westhoek (in de Panne) sinds 1957 een staatsnatuurreservaat (met een oppervlakte van 340 ha)⁴¹⁷⁸. Ook de Houtsaegersduinen (De Panne-Koksijde) is een staatsnatuurreservaat (78 ha) sinds 1989. Beide gebieden zijn tevens beschermd als een geklasseerd landschap. Er werd vroeger reeds op gewezen dat de voormalige Marinebasis in Lombardzijde werd onteigend met het oog op de oprichting van een staatsnatuurreservaat. Voorts zijn de Fonteintjes aan de kust erkend als natuurreservaat (12 ha, in beheer bij Natuurreservaten vzw). In het Schelde estuarium is het Groot Buitenschoor en Galgenschoor erkend als natuurreservaat (onder het beheer van Na-

en landschappelijk waardevolle gebieden.

⁴¹⁷⁷ Zie hierover ook: CLIQUET, A. en KUIJKEN, E., *l.c.*, 287-290.

⁴¹⁷⁸ Bij Besluit van 19 september 1995 werd de onteigening ten algemene nutte bevolen van een gebied van 1 ha 33 a 01 ca, gelegen te de Panne, gekend als "Westhoek" met het oog op de uitbreiding van een natuurreservaat.

tuurreservaten vzw)⁴¹⁷⁹.

De wettelijke mogelijkheid voorzien door de Wet op het natuurbehoud heeft er echter onvoldoende voor gezorgd dat een grote oppervlakte in Vlaanderen als natuurreservaat wordt beschermd. Bovendien zijn de meeste reservaten klein in oppervlakte^{4180 4181}.

Reeds een aantal jaar wordt aangedrongen op een herziening van de bestaande natuurbehoudswetgeving teneinde deze te kunnen aanpassen aan ecologische inzichten en de onvolkomenheden in de bestaande wetgeving op te vangen⁴¹⁸².

Een aanvang in de herziening van de wetgeving werd genomen door het MINA-plan 2000, voorgelegd in 1989 door de toenmalige Vlaamse Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Th. Kelchtermans. Daarin werden de uitgangspunten en de beleidsopties voor het milieu- en natuurbeleid in Vlaanderen vastgelegd. In 1990 werd door de Minister van Leefmilieu het Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen voorgesteld⁴¹⁸³. Dit plan omvat voorstellen voor een vernieuwd natuurbehoudsbeleid in Vlaanderen. De basisdoelstelling van het Natuurontwikkelingsplan is om een duurzame natuur te verwezenlijken.

Twee strategieën worden hierbij vooropgesteld: een gebiedsgericht beleid (met als elementen de Groene Hoofdstructuur, de ecologische infrastructuur en natuur in de stedelijke sfeer) en een kwaliteitsgericht beleid (een ecologische aanvaardbare milieukwaliteit). De hoekstenen van het beleid zijn gesteund op de begrippen duurzaamheid en kwaliteit. Er worden vijf pijlers voorgesteld om deze doelstellingen te bereiken:

1. een gebied-georiënteerd beleid (bescherming, herstel en ontwikkeling van natuurgebieden);
2. een ecologische milieukwaliteit (bovenop de basismilieukwaliteit nog strengere ecologische normen);
3. een soorten-gericht beleid (behoud en ontwikkeling van een grote biologische diversiteit van planten en dieren en hun ecosystemen);
4. natuureducatie, doelgroepenbeleid;
5. integratie van natuurbehoudsbeleid binnen andere beleidsdomeinen.

Met het oog op gebiedsgerichte maatregelen zijn nieuwe concepten ingevoerd. Ten behoeve van het habitat-gerichte beleid werden een aantal nieuwe beleidscategorieën ingevoerd, zoals de Groene Hoofdstructuur, de ecologische infrastructuur en natuur in de stedelijke sfeer.

⁴¹⁷⁹ Cf. *supra* bij Ramsar-gebieden.

⁴¹⁸⁰ KUIJKEN, E., 'Is er nog natuur in Vlaanderen? De Groene Hoofdstructuur: grondslag voor een nieuw natuurbeleid', *l.c.*, 24-30.

⁴¹⁸¹ CLIQUET, A. en KUIJKEN, E., *l.c.*, 288.

⁴¹⁸² Zie bijvoorbeeld: KUIJKEN, E., 'De plaats van natuurbehoud in het ruimtelijk en milieubeleid' in *Ruimte voor Groen*, 5de Vlaams Wetenschappelijk Congres over Groenvoorziening, Gent, september 1988, Congresboek deel 1, 129-146.

⁴¹⁸³ KELCHTERMANS, T., Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting, *Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen. Voorstellen voor 1990-1995*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1990.

De basisidee achter de Groene Hoofdstructuur⁴¹⁸⁴ is dat momenteel de natuurgebieden in Vlaanderen te klein en teveel versnipperd zijn en mede daardoor teveel worden gehinderd door een slechte milieukwaliteit van buitenaf de gebieden. De bedoeling van de Groene Hoofdstructuur is deze belemmeringen te overkomen: de Groene Hoofdstructuur wil een coherent en gecoördineerd geheel van gebieden verwezenlijken, waarvoor een intensiever beleid inzake behoud en ontwikkeling is vereist.

De Groene Hoofdstructuur omvat verschillende categorieën gebieden:

- natuurkerngebieden: in deze gebieden heeft natuur de hoofdfunctie. Andere functies zijn eventueel aanvaardbaar wanneer ze volledig ecologisch inpasbaar zijn;
- natuurontwikkelingsgebieden: dit zijn gebieden met voldoende mogelijkheden om tot natuurkerngebied te worden ontwikkeld, zonder dat de actuele functie noodzakelijkerwijze enkel een natuurfunctie heeft. Het kan ook gaan om gebieden waar belangrijke natuurwaarden versnipperd voorkomen en waar door natuurontwikkeling op de tussenliggende percelen grotere waardevolle gehelen worden gevormd;
- natuurverbindingsgebieden: deze gebieden bevatten (lijn- en puntvormige) landschapselementen die voor de uitwisseling van soorten tussen de natuurkern- en natuurontwikkelingsgebieden belangrijk zijn. Deze gebieden kunnen ook worden beperkt tot echte "groene" corridors;
- natuurbuffergebieden: deze hebben als functie de opvang van negatieve externe invloeden voor de natuurkern- en natuurontwikkelingsgebieden.

Een tweede beleidscategorie, naast de Groene Hoofdstructuur, is de ecologische infrastructuur: deze omvat die elementen, die niet in de vorige categorieën zijn begrepen, maar die desalniettemin onmisbaar zijn voor migratie van dieren en verbreiding van planten of die een belangrijke plaatselijke waarde hebben (bv. hagen, bomenrijen, grachten). Een derde categorie is natuur in de stedelijke sfeer (aandacht voor muurvegetaties, oude grachten, stadswallen, torens, kerkhoven e.d.)⁴¹⁸⁵.

Voor het verwezenlijken van de beleidsvisie inzake natuurbehoud, wordt uitgegaan van enerzijds het bestaande instrumentarium en anderzijds van een gepland vernieuwd natuurbehoudsdecreet⁴¹⁸⁶.

De natuurkern- en de natuurontwikkelingsgebieden werden reeds in kaart gebracht: op basis van de eerste schetskaarten opgesteld door het Instituut voor Natuurbehoud in 1990, werd bij de Richtnota 1991 een overzichtskaart op schaal 1/250.000 toegevoegd. Deze werd verfijnd tot provinciale ontwerpkaarten op schaal 1/100.000, die samen met een uitvoerige bundel ter

⁴¹⁸⁴ Over de Groene Hoofdstructuur zie ook: MINA-RAAD, Advies inzake de Richtnota Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen, Brussel, 19 januari 1993, 26p.; MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen. Richtnota, Brussel, Aminor, Dienst Natuurbehoud en Instituut voor Natuurbehoud, 1991, 48p. en kaart; MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, Documentatiemap Groene Hoofdstructuur, Brussel, 1993, 25p. en bijlagen.

⁴¹⁸⁵ CLIQUET, A. en KUIJKEN, E., *l.c.*, 292-293.

⁴¹⁸⁶ KELCHTERMANS, T., Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting, Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen. Voorstellen voor 1990-1995, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1990, II.76.

informatie en beoordeling aan het publiek werden voorgelegd. De consultatierondes inzake de Groene Hoofdstructuur georganiseerd door AMINAL moesten echter voortijdig worden onderbroken, wegens heftige landbouwprotesten eind 1993⁴¹⁸⁷. De verwezenlijking ervan werd doorgeschoven naar het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

In ieder geval dienden de nieuwe beleidscategorieën zoals voorgesteld in het Natuurontwikkelingsplan een wettelijke basis te krijgen, aangezien deze geen rechtsgrond hebben in de bestaande Wet op het natuurbehoud. Een ontwerpdecreet op het natuurbehoud, goedgekeurd door de Vlaamse regering op 8 maart 1995, voorzag in de wettelijke basis voor ondermeer de Groene Hoofdstructuur.

In het nieuwe voorontwerp van decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (1996) is echter geen sprake meer van de terminologie Groene Hoofdstructuur. In het ontwerpdecreet worden inzake het gebiedsgericht beleid (hoofdstuk V) een aantal nieuwe categorieën ingesteld. Het gebiedsgericht beleid is gericht op het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en het Integraal Verwevings- en Ondersteuningsnetwerk (IVON).

Het Vlaamse Ecologisch Netwerk is een samenhangend en georganiseerd geheel van gebieden van de open ruimte waarin een specifiek beleid inzake het behoud, herstel en de ontwikkeling van de natuur wordt uitgevoerd, gebaseerd op de biotische en abiotische kenmerken, de onderlinge samenhang en de aanwezigheid en potentiële natuurwaarden.

Het VEN wordt in het ontwerpdecreet echter beperkt tot een oppervlakte van 125.000 ha, af te bakenen binnen een periode van 5 jaar. In vergelijking met de gebieden die werden voorgesteld voor de Groene Hoofdstructuur (ongeveer 350.000 ha natuurkerngebied en natuurontwikkelingsgebied⁴¹⁸⁸) is dit een serieuze inkrimping. Een dergelijke beperking opnemen in het decreet zelf blijkt van weinig politieke wil om de achterstand inzake beschermde gebieden in Vlaanderen serieus in te halen.

Het VEN bestaat uit de volgende onderdelen:

- grote eenheden natuur (GEN): dit zijn gebieden die hetzij een hoge natuurwaarde en een goede biotoopontwikkeling over een oppervlakte van minstens de helft van het gebied bezitten hetzij gebieden waarin een specifiek en belangrijk natuurelement aanwezig is;
- grote eenheden natuur in ontwikkeling (GENO): dit zijn gebieden die een van de volgende kenmerken vertonen:
 - aanwezigheid van hoge natuurwaarden, verspreid over de oppervlakte van het gebied, waarvan de gezamenlijke oppervlakte echter kleiner is dan de helft van het gebied;
 - aanwezigheid van belangrijke fauna- of flora-elementen waarvan het voortbestaan moet worden ondersteund door de maatregelen inzake grondgebruik;
 - terreinen al dan niet door kunstmatige ingrepen tot stand gekomen met belangrijke mogelijkheden voor natuurontwikkeling (art. 21).

⁴¹⁸⁷ CLIQUET, A. en KUIJKEN, E., l.c., 292.

⁴¹⁸⁸ Voor de oppervlakte van de Groene Hoofdstructuur zie: KUIJKEN, E., 'Is er nog natuur in Vlaanderen? de Groene Hoofdstructuur: grondslag voor een nieuw natuurbeleid', *Samenleving en Politiek*, 1994/8, (24-30), 27 (tabel 2).

De Vlaamse regering kan de gebiedscategorieën van het VEN aanduiden, waarbij volgende bepalingen van toepassing zijn:

- als GEN kunnen worden aanguid, de groengebieden, parkgebieden, buffergebieden, bosgebieden en de militaire domeinen op de geldende plannen van aanleg.
- als GENO kunnen worden aanguid de groengebieden, parkgebieden, buffergebieden en bosgebieden op de geldende plannen van aanleg, alsook delen van:
 - de militaire domeinen;
 - de ontginningsgebieden ter realisering van de nabestemming;
 - de valleigebieden, brongebieden, de agrarische gebieden met ecologisch belang, de agrarische gebieden met bijzondere waarde en de natuurontwikkelingsgebieden (art. 22).

De geldende voorschriften en de mogelijke maatregelen in de gebieden van het GEN en het GENO worden bepaald in de daaropvolgende artikelen (artt. 25 en 26).

Het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON) is een geheel van gebieden waarin de administratieve overheid zorg draagt voor het behoud van de aanwezige natuurwaarden, maatregelen neemt ter bevordering en versterking van de actuele natuurwaarden en stimulerende maatregelen neemt ter bevordering van de biologische diversiteit. Het IVON bestaat uit de natuurverwevingsgebieden en de natuurverbindingsgebieden. De natuurverwevingsgebieden zijn aaneengesloten gebieden waarin verschillende functies voorkomen en die gekenmerkt zijn door de aanwezigheid van hoge natuurwaarden, waarvan de duurzaamheid kan worden bereikt door het realiseren van een "stand still" beleid, het instandhouden en herstellen van de structuurkenmerken van de waterlopen, het instandhouden en herstellen van de waterhuishouding, het reliëf en de bodem, en het bevorderen van het onderhoud en de ontwikkeling van de natuurwaarden. Als natuurverwevingsgebied kunnen worden aanguid de groengebieden, parkgebieden, buffergebieden en bosgebieden op de geldende plannen van aanleg, alsook delen van de militaire domeinen, de ontginningsgebieden ter realisering van de nabestemming, de valleigebieden, brongebieden, de agrarische gebieden met ecologisch belang, de agrarische gebieden met bijzondere waarde en de natuurontwikkelingsgebieden, alsook de landbouwgebieden met landschappelijke waarde en recreatiegebieden.

Voor de verwevingsgebieden wordt een te realiseren oppervlakte van 150.000 ha vooropgesteld, af te bakenen binnen een periode van 5 jaar .

De natuurverbindingsgebieden zijn gebieden die ongeacht hun oppervlakte van belang zijn voor de migratie van planten en dieren tussen de gebieden van het Vlaamse Ecologisch Netwerk en/of natuurreservaten en die strook- of lijnvormig zijn met een aaneenschakeling van kleine landschapselementen (art. 27).

Naast het VEN en het IVON blijft in het ontwerpdecreet de categorie van de natuurreservaten bestaan. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een Vlaams natuurreservaat of een erkend natuurreservaat (art. 32 e.v.).

Aangezien het hier slechts gaat over een voorontwerp van decreet is het niet aangewezen hier verder op in te gaan. Het ontwerp kan immers nog veel worden gewijzigd. Hierbij kan toch reeds volgende opmerking worden gemaakt. Uit de tekst van het ontwerpdecreet blijkt een duidelijke bescherming van de landbouwsector en een zeer grote betrokkenheid van deze

sector ondermeer inzake advisering. Zo zijn in de gebieden die mogelijk in het GEN of GENO kunnen worden opgenomen geen agrarische gebieden of agrarische gebieden met landschappelijke waarde opgenomen. Bij de categorieën van mogelijke GEN of GENO-gebieden is er bovendien geen sprake van Ramsar-gebieden of Vogelrichtlijngebieden en Habitatrichtlijngebieden. In tegenstelling tot de gebiedscategorieën van de Groene Hoofdstructuur zoals omschreven in het Natuurontwikkelingsplan, zijn de opgenomen categorieën voor het GEN en GENO beperkt tot gebiedscategorieën van de gewestplanbestemmingen. Ook ten aanzien van de bepalingen inzake de erkenning van reservaten worden er restricties ten aanzien van landschappelijk waardevolle agrarische gebieden en in agrarische gebieden doorgevoerd (cf. art. 36 § 2) die in de Wet op het natuurbehoud van 1973 niet aanwezig waren.

Een belangrijke maatregel inzake gebiedsbescherming in de kustzone is de **bescherming van de kustduinen**. Het oorspronkelijk areaal van de duinen van de Belgische kust is tot de helft ingekrompen, veelal als gevolg van bebouwing en infrastructuurvoorzieningen. De overgebleven duingebieden blijven eveneens onder druk staan (bebouwing, betreding). Van de duingebieden is slechts een gedeelte beschermd (via instrumenten van ruimtelijke ordening, rangschikking als landschap of de Wet op het natuurbehoud).

Om een verdere teloorgang van de kustduinen tegen te gaan, werden maatregelen genomen om de overgebleven, niet-beschermden kustduinen, een wettelijke bescherming toe te kennen. Het Decreet van 14 juli 1993⁴¹⁸⁹, voegt een nieuw hoofdstuk IX aan de Natuurbehoudswet toe⁴¹⁹⁰. Op basis van dit decreet kan de Vlaamse Regering, op voordracht van het Instituut voor Natuurbehoud⁴¹⁹¹, delen van de maritieme duinstreek als beschermd gebied of als voor het duingebied belangrijk landbouwgebied aanduiden. De aanduiding heeft als gevolg dat een bouwverbod in de beoogde duingebieden wordt ingevoerd, ongeacht de bestemming ervan in goedgekeurde bestemmingsplannen of verleende verkavelingsvergunningen. Het bouwverbod heeft betrekking op alle werken die vergunningsplichtig zijn overeenkomstig artikel 44 van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedsbouw. Het bouwverbod geldt niet voor verbouwing, herbouw en uitbreiding van bestaande landbouwbedrijven en voor zover deze werken geen wijziging van de landbouwbestemming tot

⁴¹⁸⁹ Decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen, B.S., 31 augustus 1993. Gewijzigd door het Decreet van 21 december 1994, B.S., 30 december 1994 en het Decreet van 29 november 1995, B.S., 30 november 1995.

⁴¹⁹⁰ Voor een grondige analyse van het Duinendecreet, en meer bepaald van de rechtsgeldigheid van het ingevoerde bouwverbod, zie DEFOORT, P.-J., 'Het Duinendecreet: een duidelijke beleidskeuze (Een reactie op P. Flamey en E. Empereur)', RW, 1995, 1281-1292.

⁴¹⁹¹ Zie ook rapporten van het Instituut voor Natuurbehoud: HERRIER, J.-L., LETEN, M. en KUIJKEN, E., Inventaris van de knelpunten tussen natuurbehoud en de gewestplannen in de duinstreek van de Vlaamse kust, Rapport IN A 93.39, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1993, 82p. en bijlagen; KUIJKEN, E. en PROVOOST, S., Gemotiveerd advies over de bezwaren en adviezen met betrekking tot het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 1993 betreffende de aanduiding van beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, Rapport IN A 94.132, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1994, 139p. en bijlagen; KUIJKEN, E. en PROVOOST, S., Gemotiveerd advies over de bezwaren en adviezen met betrekking tot het openbaar onderzoek over de beschermde duingebieden en de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden aangeduid in het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 november 1994 maar niet in dat van 15 september 1993, Rapport IN A 95.45, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, april 1995, 45p. en bijlagen.

gevolg hebben. Het bouwverbod geldt evenmin voor instandhoudingswerken aan gebouwen of woningen in de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden. In de beschermde duingebieden en de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden geldt het bouwverbod niet voor werken noodzakelijk voor een efficiënt natuurbeheer, natuurherstel, natuurontwikkeling, kustverdediging en voor slopingswerken van woningen of gebouwen (art. 52 § 1).

De uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse Regering, waarin de duingebieden worden aangeduid, dienden binnen de zes maanden door de Vlaamse Raad te worden bekrachtigd (art. 52 § 3). Het Besluit van 15 september 1993 betreffende de aanduiding van beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden werd bekrachtigd door de Vlaamse Raad door het Decreet van 26 januari 1994⁴¹⁹². Dit bekrachtigingsbesluit was slechts tijdelijk en was maar van kracht tot 31 december 1994. De reden van de voorlopige bekrachtiging ligt bij het feit dat eerst een inventaris tot op perceelsniveau en een openbaar onderzoek vereist was (krachtens art. 53 § 1).

Als gevolg van de bekrachtiging bij decreet door de Vlaamse Raad van het besluit tot aanduiding van te beschermen gebieden, kan ingeval van een ingeroepen nadeel (het aantasten van een subjectief recht) een procedure worden ingespannen voor het Arbitragehof. Immers, het ingeroepen nadeel is niet het gevolg van het aanduidingsbesluit, maar ligt besloten in het Duinendecreet zelf. Tegen het Duinendecreet en de bekrachtigingsdecreten kan worden opgekomen bij het Arbitragehof⁴¹⁹³.

Het definitieve beschermingsbesluit werd genomen door het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 1994 en werd bekrachtigd door het Decreet van 21 december 1994⁴¹⁹⁴. Voor die gebieden die wel in het Besluit van 16 november 1994, maar niet in het Besluit van 15 september 1993 werden aangeduid, geldt de bekrachtiging slechts tot 31 mei 1995. Deze periode is automatisch verlengd met een periode van 6 maanden, zijnde tot 30 november 1995, als gevolg van de ontbinding van de Vlaamse Raad. Na het openbaar onderzoek werden ook deze gebieden definitief als beschermd gebied aangeduid door de Vlaamse Regering door het Besluit van 4 oktober 1995 en bekrachtigd door de Vlaamse Raad door het Decreet van 29 november 1995⁴¹⁹⁵.

⁴¹⁹² B.VI. Reg. van 15 september 1993 betreffende de aanduiding van beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, B.S., 17 september 1993, bekrachtigd door de Vlaamse Raad door het Decreet van 26 januari 1994, B.S., 26 februari 1994.

⁴¹⁹³ Cf. R.v.St., nr. 44.464, zie TMR, 1994/1, 33-35.

⁴¹⁹⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 1994 betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, B.S., 30 november 1994 en Decreet van 21 december 1994 houdende bekrachtiging van het Besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, en houdende wijziging van de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, B.S., 30 december 1994.

⁴¹⁹⁵ Besluit van de Vlaamse regering van 4 oktober 1995 betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden die aangeduid werden door het Besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 betreffende de aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, maar niet door het besluit van de Vlaamse regering van 15

Door het Duinendecreet wordt in een schadevergoedingsregeling voorzien in het geval het bouwverbod een einde maakt aan de bestemming volgens de geldende plannen van aanleg of verkavelingsvergunningen die de grond had, de dag voorafgaand aan de bekendmaking van het besluit tot voorlopige aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied (art. 54 § 1). Het recht op schadevergoeding ontstaat bij overdracht van het goed, bij de afgifte van een weigering van bouwvergunning of bij afgifte van een negatief stedenbouwkundig attest, mits de overdracht of afgifte geschiedt na de bekendmaking van het besluit tot definitieve aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied (art. 54 § 2).

Door het Duinendecreet werd een zeer belangrijke stap gezet in de bescherming van de overblijvende duingebieden aan de kust. Het ingevoerde bouwverbod zal echter nauwgelet dienen te worden opgevolgd en gecontroleerd om illegale bebouwing tegen te gaan. Ondanks de bescherming door het Duinendecreet worden niettemin afwijkingen en wijzigingen aan het Decreet gevraagd: zo wordt in het Zwin door de Compagnie Het Zoute om een wijziging en onttrekking van het Decreet gevraagd om de bouw van villa's in het gebied mogelijk te maken. In de Lenspolder in Nieuwpoort wordt in het gebied dat valt onder het Duinendecreet een golfterrein gepland.

Gelet op de aantasting van de duinstreek aan de kust is het duidelijk dat de bescherming door het Duinendecreet nauwgelet moet worden nageleefd en dat afwijkingen en wijzigingen aan het Decreet met de bedoeling bouwwerken toe te laten, een degelijke bescherming van de kustduinen in de weg staan.

Het ingevoerde bouwverbod in de maritieme duinstreek is echter slechts een eerste stap in de bescherming van de duinen. Voor het behoud van de duinen zal een ecologisch verantwoord beheer noodzakelijk zijn. Hiervoor moet worden onderzocht wat de (juridische) mogelijkheden zijn voor het opleggen van een beheersplicht aan eigenaars van duingebieden. Voorts is een verdere verwerving van duingebieden en de aanduiding van de gebieden als (beheersplichtig) natuurreservaat aangewezen. Gezien de bijzondere druk in de duingebieden en de hoge grondprijzen dient te worden onderzocht of de bestaande juridische mogelijkheden voldoende zijn en of daarentegen geen bijkomende middelen zijn vereist. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de oprichting van een speciaal fonds, bestemd voor de aankoop van duingebieden. In dit verband kan worden gewezen op de activiteiten van de Conservatoire du littoral et des rivages lacustres in Frankrijk. Deze parastatale instelling werd opgericht met als doel waardevolle gebieden in de kustzone aan te kopen. Tot de mogelijkheden behoren de aankoop van gebieden, evenals onteigening.

september 1993 betreffende de aanduiding van beschermd duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, B.S., 25 oktober 1995.

Decreet van 29 november 1995 houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse regering van 4 oktober 1995 betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermd duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden die aangeduid werden door het Besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 betreffende de aanwijzing van de beschermd duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, maar niet door het besluit van de Vlaamse regering van 15 september 1993 betreffende de aanduiding van beschermd duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, en houdende wijziging van de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, B.S., 30 november 1995.

Voorts moet ook, indien dit nodig is voor de bescherming van de duingebieden bepaalde activiteiten in duingebieden verder worden gereguleerd of beperkt. Dit is ondermeer het geval voor waterwinning in de duinen, (illegale) campings in duingebieden en bepaalde recreatieve activiteiten in duingebieden (cf. ook bij recreatie).

De verdere bescherming van de duinen door ondermeer aankoopbeleid en beheer van duinen vereist in eerste instantie een wettelijk kader. Op dat vlak zijn echter nog geen verdere initiatieven genomen. Het voorontwerp van decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu omvat in ieder geval geen verdere bepalingen specifiek voor de duinenbescherming. De bepalingen over de duinen, zoals die door het Duinendecreet werden ingevoerd in de Wet op het natuurbehoud blijven bestaan. De Wet op het natuurbehoud wordt voor het overige in het Vlaamse Gewest vrijwel volledig opgeheven. Het Duinendecreet wordt dus niet geïncorpooreerd in de nieuwe wetgeving. De gebiedscategorieën ingevoerd door het Duinendecreet (beschermd duingebieden en voor het landbouwgebied belangrijke landbouwgebieden) worden niet opgenomen in de gebieden die als GEN of GENO kunnen worden aangeduid. De beperkingen die in het ontwerpdecreet worden opgelegd aan de erkenning van natuurreservaten in agrarische gebieden en landschappelijke waardevolle agrarische gebieden kunnen ondermeer in de duingebieden de erkenning van natuurreservaten bemoeilijken. Immers, artikel 36 § 2 bepaalt dat in de genoemde gebieden reservaten kunnen worden erkend als wordt voldaan aan volgende criteria:

- ofwel zijn het gronden die een actuele hoge natuurwaarde hebben en weinig geschikt zijn voor normaal landbouwgebruik in de betrokken landbouwstreek en waarvan de erkenning de agrarische structuur niet aantast,
- ofwel zijn het gebieden met een hoge actuele of potentiële natuurwaarde en lage landbouwwaarde die in het kader van een goedgekeurd ruilverkavelingsplan of een goedgekeurd richtplan van een landinrichtingsproject hiertoe zijn aangewezen en waarvan de erkenning de agrarische structuur niet aantast. In de duinstreek kan dit de erkenning van reservaten bemoeilijken aangezien gronden die bijvoorbeeld te zandig zijn voor de gangbare akkerbouw, wel geschikt (kunnen) zijn ten behoeve van een door de landbouwsector kunstmatig gestimuleerde tuinbouw. De criteria die worden genoemd in artikel 36 kunnen worden aangegrepen om een erkenning te bemoeilijken⁴¹⁹⁶.

Naast het instellen van beschermd gebieden is tevens de **bescherming van kleine landschapselementen** van belang. In uitvoering van hoofdstuk V van de Natuurbehoudswet inzake de bescherming van de landelijke ruimte, werden de twee volgende besluiten getroffen. Het Besluit van de Vlaamse Executieve van 27 juni 1984 regelt het natuurbehoud op bermen, beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen⁴¹⁹⁷. Het Besluit van de Vlaamse Executieve van

⁴¹⁹⁶ Visie Kustwerkgroep op het ontwerp-decreet op het natuurbehoud, Kustwerkgroep van Natuurreservaten vzw en WWF, 10 september 1996.

⁴¹⁹⁷ B.VI.Ex. van 27 juni 1984 houdende maatregelen inzake natuurbehoud op de bermen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen, B.S., 2 oktober 1984.

16 juli 1996⁴¹⁹⁸ regelt wijzigingen van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen⁴¹⁹⁹. Door dit besluit wordt een vergunningsplicht ingesteld voor het wijzigen van ecologisch waardevolle vegetaties en lijn- en puntvormige landschapselementen. Het Vegetatiebesluit is van toepassing in een aantal bestemmingszones op de gewestplannen (o.a. natuurreservaten, natuurgebieden), in de Vogelrichtlijngebieden en in Ramsar-gebieden.

Naast de reeds genoemde wetgeving, kunnen natuurgebieden in Vlaanderen ook worden beschermd op basis van de **Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw**⁴²⁰⁰ en haar uitvoeringsbesluiten (cf. *supra*). Deze wettelijke mogelijkheid is in Vlaanderen echter onvoldoende benut geworden: zo heeft op basis van het K.B. van 28 december 1972⁴²⁰¹ slechts 1,1% van het grondgebied in Vlaanderen een bestemming als natuurreservaat. Indien alle groene bestemmingen (ecologisch waardevolle agrarische gebieden, bosgebieden met ecologische waarde, natuurgebieden, natuurreservaten en parkgebieden) worden samengeteld, heeft een kleine 12% van de oppervlakte in Vlaanderen een groene bestemming⁴²⁰². De bescherming op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening is bovendien vaak een theoretische bestemming gebleven^{4203 4204}.

Teneinde te komen tot een meer dynamische planning en een herziening van de ruimtelijke ordeningswetgeving in Vlaanderen werd het Decreet houdende de ruimtelijke planning aangenomen⁴²⁰⁵. Dit decreet is slechts een eerste en voorlopige stap in de herziening van de

⁴¹⁹⁸ B.VI. Reg. van 16 juli 1996 tot instelling van een vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen, B.S., 22 augustus 1996. Het vroegere Vegetatiewijzigingsbesluit (B.VI.Ex. van 4 december 1991 tot instelling van een vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen, B.S., 24 maart 1992) werd vernietigd omdat de rechtsgrond in de Wet op het natuurbehoud onvoldoende bleek te zijn. De Wet op het natuurbehoud werd daarom aangevuld met een artikel 37 bis, waarin wordt bepaald dat de Vlaamse regering alle maatregelen kan nemen inzake de wijziging van vegetatie en inzake de bescherming en ontwikkeling van lijn- en puntvormige elementen.

⁴¹⁹⁹ Zie hierover: DE ROO, K., 'Recente ontwikkelingen inzake de wetgeving op het natuurbehoud in Vlaanderen', TMR, 1995/4, 266-282; VAN DEN BERGHE, J., 'Omtrent wijzigingen van vegetatie en landschapselementen', TMR, 1992/3, 67-72.

⁴²⁰⁰ B.S., 12 april 1962, zoals gewijzigd.

⁴²⁰¹ K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, B.S., 10 februari 1973.

⁴²⁰² DE BLUST, G., KUIJKEN, E. en PAELINCKX, D., 'De groene hoofdstructuur van Vlaanderen', Gids Ruimtelijke Planning, Instituut voor Natuurbehoud i.s.m. Kluwer Editorial, 1992, afl. 30, II G.2.a, (29 p.), 19. Voor de oppervlakte van de groengebieden, zie: KUIJKEN, E., 'De plaats van natuurbehoud in het ruimtelijk en milieubeleid', l.c., 140.

⁴²⁰³ Zie: DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., Milieuzaakboekje 1994, 70-72.

⁴²⁰⁴ Zo wordt 37,7% van de gebieden met bestemming natuurgebied (N-gebied) gebruikt als landbouwgrond. Van de gebieden met bestemming reservaatzone (R-gebied) wordt 16,4% gebruikt als landbouwgrond. Zie hierover: KUIJKEN, E., 'De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen: een veelzijdig instrument' in Natuur, bosbouw en landbouw in het Structuurplan Vlaanderen, Gent, Technologisch Instituut - K VIV, 1 juni 1994, (13-20), 19.

ruimte-lijke ordeningswetgeving in Vlaanderen. Een volgende stap is de herziening van de Wet van 1962, waarin het planningsdecreet zal worden opgenomen. Het Decreet inzake de ruimtelijke planning was echter noodzakelijk om het Structuurplan Vlaanderen en de initiatieven van de provincies en gemeenten inzake structuurplanning een juridische basis te geven, aangezien het instrument van de structuurplanning niet voorkomt in de Wet van 1962.

Het Decreet houdende de ruimtelijke planning bepaalt dat de ruimtelijke ordening van het Gewest, de provincies en de gemeenten wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen, plannen van aanleg en verordeningen (art. 2). Een ruimtelijk structuurplan is een beleidsdocument dat een kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een lange termijn visie op de ruimtelijke ontwikkeling van het betrokken gebied. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen (art. 3). Het ruimtelijke structuurplan is dus een beleidsdocument en geen bestemmingsplan zoals de gewestplannen en gemeentelijke plannen van aanleg.

Een ruimtelijk structuurplan is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte wordt beheerd ten behoeve van de huidige generatie zonder de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang te brengen. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen, wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen op lange termijn voor het leefmilieu, de sociale, economische en culturele consequenties (art. 4).

De ruimtelijke structuurplannen worden gemaakt op niveau van het Gewest, de provincies en de gemeenten. Ieder structuurplan omvat een bindend, richtinggevend en informatief gedeelte (art.7). Het bindend gedeelte is alleen bindend voor de overheid en niet voor de burger.

In het Decreet is de procedure voor het opmaken, het herzien en de onderliggende relaties van de ruimtelijke structuurplannen op de drie niveaus (gewest, provincies en gemeenten) voorzien. Voorts wordt ook bepaald welke instrumenten kunnen worden gebruikt voor het uitvoeren van de ruimtelijke structuurplannen: voor het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen kan de Vlaamse regering algemene verordeningen vaststellen, plannen van aanleg opmaken en herzien en andere passende initiatieven nemen (art. 11 § 1). Voor dit laatste wordt vooral gedacht aan het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

Het ontwerp van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werd voorlopig vastgesteld bij Besluit van 24 juli 1996. Hierover dient een openbaar onderzoek te worden gevoerd.

Naast de natuurbehoudswetgeving en de ruimtelijke ordeningswetgeving, is er ook nog de **bescherming van landschappen**. Bescherming van landschappen gebeurde op grond van de Wet van 7 augustus 1931 op het behoud van de monumenten en landschappen⁴²⁰⁶. Voor het

⁴²⁰⁵ Decreet houdende de ruimtelijke planning, B.S., 27 juli 1996.

⁴²⁰⁶ B.S., 5 september 1931, gewijzigd door het Decreet van 13 juli 1972, B.S., 7 september 1972 en door het Decreet van 14 juli 1993, B.S., 9 september 1993.

Vlaamse Gewest werd dit voor de landschapsbescherming⁴²⁰⁷ vervangen door het Decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen⁴²⁰⁸. Dit decreet regelt de bescherming van landschappen en de instandhouding, het herstel en het beheer van de in het Vlaamse Gewest gelegen beschermde landschappen (art. 2). Onder landschap wordt begrepen een begrensde grondoppervlakte met een geringe dichtheid van bebouwing en een onderlinge samenhang waarvan de verschijningsvorm en de samenhang het resultaat zijn van natuurlijke processen en van maatschappelijke ontwikkelingen (art. 3 (1°)). Op basis van het Decreet kan een landschap, dat van algemeen belang is wegens zijn natuurwetenschappelijke, historische, esthetische of sociaal-culturele waarde, worden beschermd met inbegrip van een overgangszone die deze waarden van het landschap ondersteunt (art. 5). Aan de bescherming van een landschap worden tevens beschermingsvoorschriften gekoppeld (cf. art. 14) (zo mag niemand het voorlopig of definitief beschermd landschap ontsieren, beschadigen of vernielen (art. 14 § 2)). Voor elk beschermd landschap wordt een beheerscommissie ingesteld met het oog op het verwezenlijken van de beheersdoelstellingen. Deze commissie dient voor een beschermd landschap een beheersplan op te maken (art. 16).

De proefprojecten inzake Regionale Landschappen (bv. Vlaamse Ardennen, Kempen en Maasland) die werden opgestart, kregen geen wettelijke basis in het nieuwe decreet op de landschapsbescherming, maar werden wel opgenomen in het voorontwerp van decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Luidens het ontwerpdecreet is een regionaal landschap een duurzaam samenwerkingsverband ingesteld op voorstel van een provincie of drie of meer aaneengesloten gemeenten gericht op overleg en samenwerking met de betrokken doelgroepen ter bevordering van het streekeigen karakter, van natuurrecreatie en natuureducatie, van recreatief medegebruik en van het beheer en de ontwikkeling van natuur en de kleine landschapselementen. Het regionale landschap is gericht op de bevordering van een draagvlak en heeft geenszins een reglementair karakter (art. 54 § 1).

Tenslotte kan ook nog inzake het beheer van de open ruimte de **landinrichting** worden vermeld. Door het Decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij⁴²⁰⁹ wordt landinrichting omschreven als het bevorderen, voorbereiden, integreren en begeleiden van maatregelen, handelingen en werken die uitgaan van de bevoegde overheden en gericht zijn op het vrijwaren, herwaarderen en het meer geschikt maken van landelijke gebieden, recreatiegebieden, woongebieden met landelijk karakter en ontginningsgebieden conform de gewestplannen (artt. 11-12). De procedure voor landinrichtingsprojecten, evenals de betrokken adviesorganen (Commissie voor Landinrichting en Landinrichtingscomité) worden vastgelegd in het Besluit van de Vlaamse regering van 6 juni 1996 houdende

⁴²⁰⁷ Wat de monumentenbescherming betreft werd dit voor het Vlaamse Gewest geregeld bij Decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stad- en dorpsgezichten, B.S., 22 april 1976, gewijzigd door het Decreet van 22 februari 1995, B.S., 5 april 1995.

⁴²⁰⁸ Decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen, B.S., 21 mei 1996.

⁴²⁰⁹ Decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, B.S., 29 december 1988. Gewijzigd door het Decreet van 22 november 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1995, B.S., 6 februari 1996.

nadere regelen betreffende de landinrichting⁴²¹⁰.

De landinrichting is geen natuurbehoudsmaatregel, maar kan desgevallend wel een (al dan niet negatieve) invloed hebben op de open ruimte en de natuurwaarden daar. Aan de kust werd voor de Westhoek een richtplan voor een landinrichtingsproject opgemaakt.

3.2. Nationale wetgeving inzake soortenbescherming

3.2.1. Algemeen

Aangezien het soortenbeschermingsmaatregelen betreft van toepassing in de Noordzee, blijft dit luik beperkt tot hetzij federale maatregelen hetzij tot maatregelen van het Vlaamse Gewest, aangezien onder meer voor vogelsoorten de kustzone van belang is als bijvoorbeeld broedgebied en de kustzone (land) onder de bevoegdheid valt van het Vlaamse Gewest.

Met het oog op de vrijwaring van de soorten die behoren tot de inheemse fauna en flora neemt de Koning (voor de Gewesten, de gewestregeringen) maatregelen tot bescherming van de in het wild groeiende planten en in het wild levende dieren (artt. 2-3). De toepassing van maatregelen tot bescherming van plant- en diersoorten kan worden beperkt tot bepaalde streken, bepaalde arealen of bepaalde biotopen. Die maatregelen kunnen blijvend, tijdelijk of periodiek van toepassing zijn (art. 4). De Koning kan eveneens de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plant- en diersoorten regelen, onverminderd de bepalingen uit de wetgevingen op de jacht, de diergeneeskundige politie en de plantenbescherming en onverminderd de verplichting komend uit internationale verdragen (art. 5).

In uitvoering van de bepalingen van de Wet op het natuurbehoud (inzonderheid de artt. 1, 3, 4, 33 en 41) werd het K.B. van 22 september 1980⁴²¹¹ genomen ter bescherming van bepaalde in het wild levende inheemse diersoorten, die niet onder de toepassing vallen van de wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming. Dit K.B. is van toepassing in het Vlaamse Gewest. De diersoorten die vermeld worden in de bijlage bij het besluit genieten in het Vlaamse Gewest een volledige bescherming. Het is ten alle tijde en om het even waar verboden:

1. deze diersoorten te bejagen, te vangen om ze in gevangenschap te houden, in gevangenschap te houden of te doden, ongeacht hun ontwikkelingsstadium;
2. de woon- of schuilplaatsen van deze diersoorten te beschadigen of met opzet te verstoren;
3. deze diersoorten, levend of dood, onder welke vorm ook te vervoeren, te verhandelen, kosteloos of tegen betaling af te staan (art. 1).

Afwijkingen op de verbodsbepalingen kunnen worden verleend wanneer het gaat om duidelijk wetenschappelijke of educatieve motieven die terdege worden verantwoord of wanneer maatregelen van algemeen of plaatselijk belang noodzakelijk zijn (art. 5).

⁴²¹⁰ Besluit van de Vlaamse regering van 6 juni 1996 houdende nadere regelen betreffende de landinrichting, B.S., 16 oktober 1996.

⁴²¹¹ K.B. van 22 september 1980 houdende maatregelen, van toepassing in het Vlaamse Gewest, ter bescherming van bepaalde in het wild levende inheemse diersoorten, die niet onder de toepassing vallen van de wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming, B.S., 31 oktober 1980.

De overtredingen op het besluit worden opgespoord, vervolgd en gestraft overeenkomstig de Wet op het natuurbehoud (art. 6).

In de bijlage bij het K.B. komen ondermeer de Tuimelaar (*Tursiops truncatus*) en Bruinvis (*Phocoena phocoena*) voor. Dit heeft voor gevolg dat deze soorten volledige bescherming genieten in het Vlaamse Gewest. Bij besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987 werd de bijlage van het K.B. aangevuld⁴²¹². Door dit besluit genieten nu ook de Gewone zeehond (*Phoca vitulina*) en de Grijze zeehond (*Halichoerus grypus*) volledige bescherming in het Vlaamse Gewest⁴²¹³.

De andere mariene zeezoogdieren, die weliswaar niet gerekend worden tot de inheemse fauna maar waarvan sommige soorten toch regelmatig tot voor onze kust voorkomen (zoals bijvoorbeeld de Witsnuitdolfijn) vallen dus niet onder de bescherming van de Wet op het natuurbehoud en het uitvoeringsbesluit.

De soorten die bescherming genieten onder het K.B. van 1980 zijn enkel beschermd binnen het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Zoals echter werd aangetoond, strekt dit grondgebied zich niet uit over de territoriale zee. Dit houdt in dat in de territoriale zee deze dieren niet beschermd zijn onder het genoemde K.B. en dat, alhoewel de basis van bescherming voorzien is in de Wet op het natuurbehoud, deze dieren geen bescherming genieten onder de natuurbehoudswet in de territoriale zee door het ontbreken van uitvoeringsbesluiten die zich uitstrekken over de territoriale zee.

De introductie van niet-inheemse soorten wordt in het Vlaamse Gewest geregeld door een Besluit van 1993, in uitvoering van de Wet van 1973, inzake de introductie in de natuur van uitheemse diersoorten⁴²¹⁴. De introductie van uitheemse soorten is verboden tenzij er een vergunning wordt verleend, overeenkomstig artikel 3 van het Besluit. Ook dit besluit is enkel van toepassing in het Vlaamse Gewest en geldt dus slechts tot aan de laagwaterlijn en niet in de territoriale zee en andere mariene gebieden.

3.2.2. Nationale wetgeving inzake de bescherming van zeezoogdieren

Zoals reeds werd vermeld, heeft België het Walvisvaartverdrag⁴²¹⁵ niet ondertekend. De overige Noordzeestaten zijn overigens wel verdragspartij. België is geen walvisvarende staat en zou aldus als verdragspartij een tegengewicht kunnen vormen voor de walvisvarende landen

⁴²¹² Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987 tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 september 1980 houdende maatregelen, van toepassing in het Vlaamse Gewest, ter bescherming van bepaalde in het wild levende inheemse diersoorten die niet onder de toepassing vallen van de wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming, B.S., 28 november 1987.

⁴²¹³ Dit besluit werd genomen overwegende dat de Eerste Beschikking M(87)2 van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 23 juni 1987 tot wijziging van de Benelux Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming zo spoedig mogelijk van toepassing moet zijn in het Vlaamse Gewest.

⁴²¹⁴ B. VI. Ex. van 21 april 1993 betreffende de introductie in de natuur van niet-inheemse diersoorten, B.S., 31 juli 1993.

⁴²¹⁵ Internationale Verdrag van 2 december 1946 voor de reglementering van de walvisvangst. Zie *supra*.

binnen de IWC.

Alhoewel ondermeer in de Verdragen van Bonn en Bern⁴²¹⁶ zeezoogdieren voorkomen in de bijlagen, zijn geen specifieke uitvoeringsbesluiten genomen. Ook in de bijlagen bij de Habitatrichtlijn worden een aantal zeezoogdieren vermeld en zijn er evenmin tot dusver aanvullende soortenbeschermingsmaatregelen genomen.

De bescherming van zeezoogdieren moet dus worden gevonden in de nationale natuurbehoudswetgeving inzake de bescherming van inheemse diersoorten en de jachtwetgeving. Voorts is er nog de regelgeving inzake handel in diersoorten (cf. *infra*).

Zoals reeds vermeld worden op basis van het K.B. van 22 september 1980 inzake de bescherming van inheemse diersoorten in het Vlaamse Gewest en door het Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987 een beperkt aantal zeezoogdieren opgenomen als beschermde soorten. Zoals blijkt worden echter nog andere soorten waargenomen aan de kust. Deze genieten op basis van voormelde besluiten geen bescherming. Een aantal van deze soorten zoals de Witsnuitdolfijn wordt ook opgenomen in het Verdrag van Bonn en het Verdrag van Bern. In de Overeenkomst van New York⁴²¹⁷ worden trouwens alle tandwalvissen opgenomen, met uitzondering van de Potvis. In het Vlaamse Gewest zijn deze soorten dus niet beschermd. De genoemde besluiten zijn bovendien van toepassing in het Vlaamse Gewest, en gelden dus niet voorbij de laagwaterlijn, waardoor de bescherming niet geldt in de territoriale zee en de andere mariene gebieden. Op federaal niveau zijn er geen wettelijke bepalingen. Vooralsnog ontbreekt het alle zeezoogdieren aan wettelijke bescherming inzake bijvoorbeeld het vangen en doden ervan. België komt daarom niet tegemoet aan verplichtingen opgelegd door de Verdragen van Bonn en Bern en aan de Habitatrichtlijn.

In de jachtwetgeving wordt door het K.B. van 10 juli 1972 tot wijziging van de Jachtwet van 28 februari 1882⁴²¹⁸ in de Jachtwet een artikel Ibis ingevoerd waarin de tot het jachtwild behorende soorten worden genoemd. Bij de categorie overig wild worden de zeehonden (Gewone zeehond en Grijs zeehond) opgenomen. Door dit besluit wordt uitvoering gegeven aan de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming van 10 juni 1970⁴²¹⁹, in het bijzonder aan artikel 2 van deze overeenkomst waarin het wild wordt onderverdeeld in vier categorieën (grof wild, klein wild, waterwild en overig wild). Door de bindende Eerste beschikking M (87)2 van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 23 juni 1987 tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de

⁴²¹⁶ Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, Bonn, 23 juni 1979. Goedgekeurd door België bij Wet van 27 april 1990, B.S., 29 december 1990. Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, Bern, 19 september 1979. Goedgekeurd door België bij Wet van 20 april 1989, B.S., 29 december 1990. Cf. *supra*.

⁴²¹⁷ Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee, New York, 17 maart 1992. Cf. *supra*.

⁴²¹⁸ K.B. van 10 juli 1972 tot wijziging van de jachtwet van 28 februari 1882 in uitvoering van artikel 2 van de wet van 29 juli 1971 houdende goedkeuring van de Beneluxovereenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming ondertekend te Brussel op 10 juni 1970, B.S., 12 juli 1972.

⁴²¹⁹ Goedgekeurd door de Wet van 29 juli 1971, B.S., 19 oktober 1971.

vogelbescherming worden de zeehonden echter uit de categorie overig wild gehaald. In uitvoering van deze bindende beschikking werd door het Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987⁴²²⁰ de Jachtwet gewijzigd en worden de zeehondensoorten onder de bescherming geplaatst van het K.B. van 22 september 1980 door het Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987⁴²²¹ (cf. *supra*)⁴²²².

In uitvoering van de Noordzeeverklaringen en van de Overeenkomst van New York werd reeds in november 1992 een netwerk opgericht voor de behandeling van zeezoogdieren en zeevogels die zijn aangespoeld aan de kust of die zijn gevangen als "by-catch"⁴²²³. Het netwerk verzekert de determinatie en telling van de dieren die op het strand worden verzameld en zorgt tevens voor de autopsie en andere post-mortem onderzoeken en hun pathologie en toxicologie. Hierbij worden twee doelstellingen beoogd, namelijk het evalueren van de gezondheidstoestand van de natuurlijke populaties van de verschillende soorten en het bepalen van de oorzaak van de ziekte of sterfte van de gestrande dieren.

Aan het netwerk nemen diverse instellingen en labo's deel, waaronder het KBIN (Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen) dat zorgt voor de alarmering, bescherming en behandeling van gestrande dieren en voor de determinatie van bepaalde soorten; BMM die de interventie van de wetenschappelijke diensten coördineert en de resultaten centraliseert; het Instituut voor Natuurbehoud (Vlaamse Gemeenschap), dat aan het alarmeringssysteem deelneemt en dat de waarnemingen in verband met de zeevogels verzekert; het Rijksstation voor Zeevisserij dat lokalen ter beschikking stelt voor de tussentijdse opslag van de verzamelde dieren; de Afdeling Waterwegen Kust (Ministerie Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur) die als verbinding met de kustgemeenten optreedt en diverse labo's van verschillende universiteiten (VUB en Universiteit van Luik) die het pathologisch en toxicologisch onderzoek verrichten. Het onderzoek gebeurt ten laste van de federale begroting (ondermeer in het kader van het Impulsprogramma Zeewetenschappen van de Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden)⁴²²⁴.

Alhoewel momenteel nog geen soortenbeschermingswetgeving bestaat voor ondermeer de bescherming van zeezoogdieren, evenals voor andere soorten in de mariene wateren onder Belgische jurisdictie, wordt op federaal niveau gewerkt aan wetgeving die de bescherming van soorten in de mariene wateren moet verzekeren en waardoor zal tegemoet worden gekomen

⁴²²⁰ B.VI.Ex. van 4 november 1987 tot wijziging van de jachtwet van 28 februari 1882 voor het Vlaamse Gewest, B.S., 28 november 1987.

⁴²²¹ B.VI.Ex. van 4 november 1987 tot wijziging van het K.B. van 22 september 1980 houdende maatregelen, van toepassing in het Vlaamse Gewest, ter bescherming van bepaalde in het wild levende inheemse diersoorten die niet onder de toepassing vallen van de wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming, B.S., 28 november 1987.

⁴²²² De Jachtwet werd voor het Vlaamse Gewest inmiddels grotendeels vervangen door het Jachtdecreet van 24 juli 1991, B.S., 7 september 1991.

⁴²²³ Zie: TECHNISCHE COMMISSIE NOORDZEE, Jaarverslag 1994, Brussel, maart 1995, (43 p.), 15-17.

⁴²²⁴ Zie: Tussenkomst netwerk voor de behandeling van vogels en zeezoogdieren, aangespoeld aan de kust of gevangen als "bycatch", Symposium "De Noordzeepotvissen, een jaar later", Koksijde, 16-18 november 1995.

aan de diverse besproken internationale reglementeringen. Deze wetgeving kadert in een ruimere planning van het uitwerken van wetgeving inzake het mariene milieu, waarbij België het instellen van een EEZ beoogt en vervolgens wetgeving uitvaardigt inzake de bescherming van het mariene milieu, met ondermeer als onderdeel de bescherming van zeezoogdieren.

3.2.3. Nationale wetgeving inzake vogelbescherming

De vogelbeschermingswetgeving in Vlaanderen vindt zijn grondslag ondermeer in de jachtwetgeving (cf. artt. 31 en 34 Jachtdecreet), waarvan het een afzonderlijke regeling uitmaakt. De vogelbeschermingswetgeving is grotendeels gebaseerd op internationale regelgevingen (Benelux-Overeenkomst inzake jacht en vogelbescherming en de in dit kader genomen beschikkingen en de EG-Vogelrichtlijn).

Inzake de vogelbescherming bestaat voor het Vlaamse Gewest het K.B. van 9 september 1981 betreffende de vogelbescherming^{4225 4226}, zoals gewijzigd. Het wijzigingsbesluit van 4 november 1987 kwam er na een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese gemeenschap van 8 juli 1987 (zaak 247/85) wegens niet-uitvoering door België van de EG-Vogelrichtlijn.

Het K.B. van 1981 is genomen met inachtneming van artikel 31 van de Jachtwet, gewijzigd door het K.B. van 10 juli 1972⁴²²⁷ en gelet op de Benelux-Overeenkomst inzake jacht en vogelbescherming en de EG-Vogelrichtlijn.

Het K.B. is van toepassing op alle vogels behorende tot één van de op het Europese grondgebied van de EG-lidstaten in het wild voorkomende vogelsoorten. Daarin worden alle ondersoorten, rassen of variëteiten van deze vogelsoorten begrepen, ongeacht of de vogels levend, dood of opgezet zijn (art. 1 van het K.B. van 1981, zoals gewijzigd door het Besluit van de Vlaamse Executieve van 20 november 1985). De in artikel 1bis van de Jachtwet (vervangen door art. 3 in het Jachtdecreet) bedoelde soorten die als wild gerangschikt zijn, vallen

⁴²²⁵ K.B. van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest, B.S., 31 oktober 1981; gewijzigd door het K.B. van 16 december 1981, B.S., 12 januari 1982; het B.VI.Ex. van 20 november 1985, B.S., 31 december 1985; het B.VI.Ex. van 23 december 1986, B.S., 17 januari 1987; het B.VI.Ex. van 4 november 1987, B.S., 28 november 1987; het B.VI.Ex. van 14 december 1988, B.S., 20 juli 1989; het B.VI.Ex. van 7 januari 1992 tot wijziging van het K.B. van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest en tot wijziging van het M.B. van 14 september 1981 waarbij het houden van vogels en een tijdelijke bevoorrading in vogels wordt toegestaan in toepassing van de bepalingen van het K.B. van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest, B.S., 2 juli 1992; het B.VI.Reg. van 24 mei 1995, B.S., 5 augustus 1995. Deze laatste wijziging werd genomen doordat het B.VI. Ex. van 14 december 1988 tot wijziging van het K.B. van 9 september 1981 en tot wijziging van het M.B. van 14 september 1981 waarbij het houden van vogels in het Vlaamse Gewest en een tijdelijke bevoorrading van vogels toegelaten wordt, werd vernietigd bij arrest van de Raad van State (arrest nr. 51.061) van 9 januari 1995.

⁴²²⁶ Voor een analyse van de vogelbeschermingswetgeving in het Vlaamse Gewest, zie ondermeer: VAN HOORICK, G., 'De vogelbescherming in het Vlaamse Gewest', Colloquium Het natuurbeschermingsrecht, Brussel, Belgische Vereniging voor Milieurecht, 13 januari 1996, 37 p.

⁴²²⁷ Artikel 31 luidt: "De koning kan alle maatregelen treffen die hij nuttig acht voor de bescherming van alle in het wild levende vogelsoorten andere dan deze vermeld in artikel 1 bis van deze wet, evenals van hun eieren, zelfs uitgeblazen, en van hun jongen. Deze maatregelen kunnen zowel op levende als op dode of geprepareerde vogels betrekking hebben. (...)"

niet onder toepassing van het K.B.

Het is te allen tijde en om het even waar verboden de vogels bedoeld in artikel 1 van het K.B., evenals hun eieren, jongen en pluimen, te vangen, te doden of te verdelgen, te vervoeren, door te voeren en, zelfs tijdelijk, in- of uit te voeren behalve in het K.B. vermelde afwijkingen. Het is eveneens verboden nesten van de bedoelde vogels weg te nemen of te vernietigen. Het is tevens verboden volwassen vogels op of nabij hun nest te fotograferen of te filmen en te pogen dit te doen, uitgezonderd bij nesten die zich op een bewoond erf bevinden (art. 3).

Artikel 4 van het K.B. (zoals gewijzigd door het Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987) bevat een aantal afwijkingen op de bepalingen van artikel 3 (bv. voor huismussen, spreeuwen).

Het is tevens verboden de vogels bedoeld in artikel 1 van het K.B., hun eieren, jongen en pluimen, onder zich te hebben, te verkoop voorhanden te hebben, te kopen, te verkopen, te koop te stellen of te vragen en te leveren, behalve in de artikel 6 bepaalde afwijkingen (art. 5).

Voor de soorten die vermeld staan in de Bijlagen 1, 2 en 3 bestaan er afwijkingen op de bepalingen van de artikelen 3 en 5 (onder bepaalde voorwaarden mogen deze soorten vervoerd, verhandeld of geruild worden) (artt. 6 en 7). De soorten die genoemd worden in Bijlage 4 bij het besluit mogen in gevangenschap worden gehouden en gekweekt (art. 7 bis)⁴²²⁸.

De Minister kan tijdelijk afwijken van de bepalingen van het K.B. indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat en om een van de volgende redenen:

- in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid, in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren, ter bescherming van flora en fauna;
- in het belang van het onderzoek en onderwijs;
- ten einde het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.

De minister kan tevens tijdelijk verdergaande maatregelen treffen (art. 8).

De in strijd met dit besluit gebruikte tuigen of middelen worden in beslag genomen. De gevangen genomen vogels worden onmiddellijk vrijgelaten en de dode vogels worden vernietigd (art. 10).

De vogelbeschermingswetgeving is uiteraard enkel van toepassing op het land en strekt zich niet uit tot de mariene rechtsgebieden, aangezien het toepassingsgebied beperkt is tot het Vlaamse Gewest. Toch is deze wetgeving van belang aangezien veel vogelsoorten die voorkomen aan onze kust of op de Noordzee hun broedgebieden hebben in de kustzones. Het is van groot belang deze soorten een effectieve bescherming te geven.

⁴²²⁸ Artikel 7 bis en bijlage 4 werden in het K.B. van 1981 ingelast door het Besluit van de Vlaamse Executieve van 7 januari 1992.

De oorspronkelijke jachtwetgeving in België is de Jachtwet van 28 februari 1882⁴²²⁹. De Nederlandse tekst van de Jachtwet werd ingevoerd door de Wet van 30 juni 1967⁴²³⁰. De Jachtwet van 1882 werd verschillende malen gewijzigd en dit ingevolge internationale reglementeringen. Zo werd de Jachtwet gewijzigd door de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming en eveneens door de EG- Vogelrichtlijn. De Jachtwet werd aangepast aan de Benelux-Overeenkomst van 1970 door het Koninklijk Besluit van 10 juli 1972⁴²³¹. Tengevolge van het Protocol bij de Benelux-Overeenkomst werd de Jachtwet opnieuw aangepast door de goedkeuringwet van 20 april 1982⁴²³². Ingevolge de EG-Vogelrichtlijn werd de Jachtwet gewijzigd door het Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987⁴²³³ en werd eveneens aangepast door het Besluit van 5 oktober 1988⁴²³⁴.

Voor het Vlaamse Gewest werd in 1991 het Jachtdecreet goedgekeurd⁴²³⁵. Hierdoor wordt de oorspronkelijke Jachtwet van 1882 grondig gewijzigd voor het Vlaamse Gewest. Het Decreet is in werking getreden op 1 juli 1992⁴²³⁶.

Het Decreet beoogt het verstandig gebruik van wildsoorten en hun leefgebieden (art. 2). Het wild wordt in verschillende categorieën ingedeeld: grof wild (bv. Hert), klein wild (bv. Haas, Fazant), waterwild (bv. verschillende eendensoorten) en overig wild (bv. Vos, Wezel). Hier is enkel het waterwild van belang. Onder waterwild worden volgende soorten begrepen: Wilde eend, Krakeend, Slobeend, Kuifeend, Tafeleend, Pijlstaart, Wintertaling, Smient, Grauwe gans, Rietgans, Watersnip, Meerkoet, Toppereend, Kolgans, Kleine rietgans, Canadagans, Waterhoen, Kievit, Zomertaling, Bokje en Goudplevier (art. 3 (c)).

De Vlaamse Executieve bepaalt voor elke categorie, soort, type of geslacht van wild en voor elke jachtwijze de jachttijden (art. 4 e.v.).

⁴²²⁹ Wet van 28 februari 1882 betreffende de jacht, B.S., 3 maart 1882.

⁴²³⁰ Wet van 30 juni 1967 tot wijziging van de Franse tekst van de jachtwet van 28 februari 1882 en tot invoering van de Nederlandse tekst van dezelfde wet, B.S., 10 augustus 1967.

⁴²³¹ K.B. van 10 juli 1972 tot wijziging van de jachtwet van 28 februari 1882 in uitvoering van artikel 2 van de wet van 29 juli 1971 houdende goedkeuring van de Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, B.S., 12 juli 1972.

⁴²³² Wet van 20 april 1982 houdende goedkeuring van het Protocol ondertekend te Luxemburg op 20 juni 1977 tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, B.S., 18 juni 1982.

⁴²³³ Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987 tot wijziging van de jachtwet van 28 februari 1882 voor het Vlaamse Gewest, B.S., 28 november 1987.

⁴²³⁴ Besluit van de Vlaamse Executieve van 5 oktober 1988 tot wijziging van de jachtwet van 28 februari 1882 voor het Vlaamse Gewest, B.S., 29 oktober 1988.

⁴²³⁵ Jachtdecreet van 24 juli 1991, B.S., 7 september 1991.

⁴²³⁶ Het nieuwe jachtdecreet werd niet door iedereen met onverdeeld enthousiasme onthaald: zo werd bijvoorbeeld door Natuurreservaten v.z.w. matig positief gereageerd. Volgens Natuurreservaten is het jachtdecreet een gemiste kans: er zijn een aantal positieve elementen, zoals het correctioneel maken van de vogelbescherming, maar het decreet neemt een aantal negatieve aspecten over van de vroegere jachtwet (zoals het uitzetten van wild) (X., 'Het nieuwe jachtdecreet, een gemiste kans', Natuurreservaten, 1991, nr. 5, 16).

Het Jachtdecreet bepaalt voorwaarden inzake de jachtterreinen (plaatsen waar al dan niet mag worden gejaagd) en de te gebruiken jachtmiddelen.

Buiten het jachtseizoen is het verboden waterwild levend of dood te vervoeren of in de handel te brengen. De Vlaamse Executieve kan jaarlijks bepalen of het vervoeren of in de handel brengen van wild eveneens verboden is binnen het jachtseizoen of enkel onder de door haar bepaalde voorwaarden (art. 26).

Inzake vogelbescherming is artikel 34 van belang: de Vlaamse Executieve kan alle maatregelen treffen die zij nuttig acht voor de bescherming van alle in het wild levende vogelsoorten andere dan deze vermeld in artikel 3 evenals hun eieren, zelfs uitgeblazen, en van hun jongen. Deze maatregelen kunnen zowel op levende als op dode of geprepareerde vogels betrekking hebben. Het is tevens verboden nesten en broedsels van vogels, gerangschikt bij het wild, weg te nemen of opzettelijk te vernielen, te vervoeren of in de handel te brengen (art. 35).

De Vlaamse Executieve kan inzake jacht en vogelbescherming alle vereiste maatregelen treffen voor de uitvoering van bepalingen die voortvloeien uit het EEG-Verdrag van 1957, uit het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie van 1958 en uit de Verdragen van Bonn (bescherming van trekkende wilde diersoorten) en Bern (behoud van wilde planten en dieren), en de krachtens die verdragen totstandgekomen internationale akten. Deze maatregelen kunnen de opheffing en de wijziging van wets- en decreetsbepalingen inhouden (art. 36).

Ook voor de jachtwetgeving geldt eenzelfde opmerking als inzake de bescherming van zeevogels en zeezoogdieren. Deze bescherming geldt slechts op het grondgebied van het Vlaams Gewest en strekt zich dus niet uit voorbij de laagwaterlijn in de mariene gebieden waarover België rechtsmacht heeft.

De enige bepaling die terzake geldend is, is artikel 34 van het Belgisch Kustreglement⁴²³⁷, dat bepaalt dat het verboden is op vogels en op waterwild te schieten hetzij vanaf een vaartuig dat zich in de Belgische territoriale zee of in de havens van de Belgische kust bevindt hetzij vanop kunstwerken of in de aanhorigheden van deze havens of van op de stranden van de Belgische kust.

Het is duidelijk dat deze bepaling niet voldoende is om tegemoet te komen aan de internationale verplichtingen en verbodsbepalingen die worden opgelegd in de internationale reglementeringen inzake de vogelbescherming, die veel ruimer zijn dan het verbod om op waterwild en vogels te schieten (bijvoorbeeld het verbod op het doden of vangen, het verbod op verstoring gedurende de broedperiode). Zowel in de Verdragen van Bonn, Bern als in de Vogelrichtlijn, komen vogelsoorten voor in de bijlagen die regelmatig voorkomen in de Noordzee. De genoemde instrumenten zijn van toepassing in mariene gebieden (cf. *supra*) en de nationale lidstaten dienen ook daar aan de opgelegde verplichtingen te voldoen. België komt op het vlak van de vogelbescherming deze verplichtingen niet na.

⁴²³⁷ K.B. van 4 augustus 1981 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust, B.S., 1 september 1981.

3.2.4. Nationale wetgeving inzake handel in bedreigde diersoorten

In België wordt de internationale handel gereguleerd door de uitvoeringswetgeving op het CITES-Verdrag en de EG-Verordening 3626/82, met name door de Wet van 28 juli 1981 en het K.B. van 20 december 1983⁴²³⁸ en tevens een aantal andere uitvoeringsbesluiten⁴²³⁹.

De beheersorganen zoals die voorzien zijn in het Verdrag zijn de diergeneeskundige dienst en de dienst plantenbescherming van het Ministerie van Landbouw (art. 3 van de goedkeuringswet).

Krachtens artikel 4 van de Wet is het verboden gemakkelijk identificeerbare, levende of dode specimens, die in Bijlage I van het Verdrag voorkomen, te houden, voor de verkoop te houden, te koop aan te bieden of te kopen, behoudens door de Koning toegestane afwijking⁴²⁴⁰.

In artikel 5 van de Wet worden de strafbepalingen voorzien voor het overtreden van het Verdrag. In geval van inbeslagname van de dieren of planten worden zij ofwel teruggezonden naar de staat van uitvoer of worden zij desnoods geslacht of vernietigd. De overtredingen van de Wet en uitvoeringsbesluiten worden opgespoord en vastgesteld door de agenten van de douane, de leden van de rijkswacht en de agenten van de gemeentelijke politie, de ingenieurs en aangestelden van het Bestuur van Waters en Bossen, de ingenieurs-controleurs en de technische helpers van Bestuur van Land- en Tuinbouw, de ingenieurs en de diergeneeskundige inspecteurs van het Bestuur Veeveelt en Diergeneeskundige Inspectie, de veeartsen van de controlediensten, de ingenieurs en controleurs van de Dienst Inspectie van de Grondstoffen van het Bestuur der Economische Diensten, de inspecteurs en controleurs van de voedingswaren, de inspecteurs en controleurs van de Algemene Economische Inspectie en door andere agenten die worden aangeduid door de Minister van Landbouw (art. 7). Bij M.B. van 31 juli 1989⁴²⁴¹ werden ook de controleurs, inspecteurs en ingenieurs van de Dienst Zeevisserij bij het Bestuur der economische diensten aangewezen om overtredingen op te sporen en vast te stellen. Deze agenten zijn bevoegd om monsters te nemen en ze in een erkend labo te laten onderzoeken en

⁴²³⁸ Wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979, B.S., 30 december 1983 en K.B. van 20 december 1983 houdende toepassing van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, B.S., 30 december 1983, gewijzigd door het K.B. van 2 februari 1990, B.S., 21 februari 1990.

⁴²³⁹ Zie: K.B. van 19 december 1988 houdende erkenning van laboratoria in toepassing van artikel 7 van de Wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, B.S., 13 januari 1989; M.B. van 3 augustus 1984 houdende oprichting van een wetenschappelijk comité voor het uitbrengen van advies over de toepassing van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, B.S., 13 september 1984, gewijzigd door het M.B. van 12 oktober 1989, B.S., 6 december 1989 en door het M.B. van 6 november 1992, B.S., 29 december 1992.

⁴²⁴⁰ Dit gebeurde door middel van het K.B. van 19 april 1985 houdende toekenning van afwijkingen in toepassing van artikel 4 van de wet van 28 juli 1981, B.S., 29 mei 1985.

⁴²⁴¹ M.B. van 31 juli 1989 tot aanwijzing van overheidspersonen in uitvoering van artikel 7 van de wet van 28 juli 1981, B.S., 23 augustus 1989.

om proces-verbaal op te stellen.

Het K.B. van 20 december 1983 bevat regelingen inzake het houden van specimens. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naargelang het gaat om specimens verworven vóór het inwerking treden van het K.B. en het houden van specimens van Bijlage I verworven na het inwerking treden van het K.B. (artt. 2-11).

Naast het houden van dieren wordt het vervoer en de handel van de specimens geregeld. Het K.B. bevat tevens bepalingen over de in- uit- en wederuitvoer en doorvoer in de Europese Gemeenschap. Bij het binnenbrengen van specimens vanuit de zee wordt de invoervergunning slechts afgeleverd als voldaan is aan de volgende voorwaarden:

1. de aanvrager moet het bewijs leveren dat elk levend specimen zodanig zal vervoerd worden dat risico's voor verwonding, ziekte of ruwe behandeling worden vermeden;
2. voor de specimens van Bijlage I (bij het Verdrag) en Bijlage C1 (bij de Verordening) moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan: het specimen is rechtstreeks bestemd voor een inrichting die voldoende is uitgerust om het te huisvesten en te verzorgen, naar de bevinding van het bevoegde wetenschappelijke comité; het advies van het comité betreffende het oogmerk van de invoer en de weerslag ervan op het voortbestaan van de soort mag er zich niet tegen verzetten; de aanvrager moet het bewijs leveren dat het specimen niet in hoofdzaak zal gebruikt worden voor handelsdoeleinden;
3. voor de specimens van Bijlage C2 (bij de Verordening) moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan: het moet duidelijk zijn of de aanvrager aannemenlijk kan maken dat het aan de natuur onttrekken van het specimen geen ongunstige invloed heeft op het behoud van de soorten, noch op de omvang van het verspreidingsgebied van de betrokken populaties van een soort; de aanvrager moet, indien het gaat om de invoer van een levend dier, aantonen dat degene voor wie het dier bestemd is, de beschikking heeft over inrichtingen die geschikt zijn om het dier, gelet op de soort en het gedrag, te huisvesten, en een vakkundige verzorging is gewaarborgd; andere belangen betreffende het behoud van de soort mogen de afgifte niet in de weg staan;
4. voor de specimens van Bijlage II (bij het Verdrag) moeten de volgende voorwaarden vervuld zijn: het advies van het wetenschappelijk comité betreffende het oogmerk van de invoer en de weerslag ervan op het voortbestaan van de soort mag er zich niet tegen verzetten (art. 13 §6).

Door deze uitvoeringswetgeving beschikt België over een zeer compleet wettelijk instrumentarium om het CITES-Verdrag toe te passen. Een belangrijke lacune in de wetgeving is echter de afwezigheid van een verbod en bestraffing van bezit van illegaal ingevoerde specimens van de CITES- Bijlagen I en II. De douanewetgeving voorziet echter in de sanctionering van het bezit van en de handel met illegaal geïmporteerde specimens, op voorwaarde dat de illegale invoer kan worden bewezen. Ook de strafmaat voor overtredingen op de CITES-wetgeving liggen veeleer aan de lage kant⁴²⁴².

Naast de uitvoeringswetgeving op het CITES-Verdrag en de EG-Verordening inzake de

⁴²⁴² DE MEULENAER, T., *l.c.*

reglementering inzake de internationale handel, worden ook in een aantal andere besluiten bepalingen opgenomen inzake het verhandelen van beschermde diersoorten. Zo wordt in de wetgeving inzake de bescherming van de inheemse soorten, een verbod opgelegd om deze soorten te vervoeren, te verhandelen, kosteloos of tegen betaling af te staan (art. 1 (3) K.B. 22 september 1980). Ook de handel in vogelsoorten wordt verboden (cf. art. 5 K.B. van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest).

Door deze bepalingen wordt gedeeltelijk tegemoetgekomen aan de verplichtingen van de Habitatrictlijn (cf. art. 12 Habitatrictlijn). Een aantal soorten (waaronder de meeste *Cetacea*-soorten) zijn echter niet opgenomen in de lijst van de beschermde diersoorten in het Vlaamse Gewest (met uitzondering van de Tuimelaar en de Bruinvis) en voor deze soorten is er dus nog geen verbod op handel. De nationale wetgeving zal aldus op dit vlak moeten worden aangevuld, teneinde de Habitatrictlijn uit te voeren.

4. Beleidsprioriteiten en knelpunten inzake natuurbehoud

Het behoud van de natuurwaarden aan de kust en in zee hebben in het geheel van het beleid tot voor kort de minste aandacht gekregen. Daar waar de preventie en het tegengaan van verontreiniging reeds gedurende een aantal jaren in de belangstelling stond, was er voor het behoud van de natuur nauwelijks of slechts zeer gefragmenteerd aandacht. Dit blijkt uit zowel de internationale regelgeving en beleidsverklaringen zoals bijvoorbeeld de opeenvolgende ministeriële Noordzeeverklaringen. De bescherming van soorten en habitats komt summier aan bod in de Derde Verklaring (1990) en voor het eerst uitgebreid aan bod in de Vierde Verklaring van 1995. Ook in de diverse mondiale en regionale verdragen inzake de bescherming van de zee wordt slechts weinig aandacht besteed aan habitatbescherming. De meeste regelgeving die bestaat met betrekking tot de bescherming van soorten, is ingegeven vanuit economische overwegingen. Dit is vooral het geval met de visserijwetgeving. De EG-visserijwetgeving is zoals reeds vroeger bleek in het geheel niet efficiënt geweest om de visstocks in de Noordzee te beschermen tegen overbevissing. Slechts recent dringt het door tot het beleidsniveau dat het grootste probleem voor de visstocks niet zozeer de verontreiniging is, maar wel de overbevissing en de daarmee gepaard gaande fenomenen zoals het overboord gooien van gevangen vis.

Naast de visserijwetgeving werden op internationaal niveau nog maatregelen genomen inzake de bescherming van zeezoogdieren. Ook deze werden zeker initieel genomen vanuit economische overwegingen (reguleren van de vangst teneinde complete uitroeiing van bepaalde soorten te vermijden en zo de toekomstige vangst mogelijk te maken). Pas geleidelijk aan evolueerden de beheersmaatregelen naar behoudsmaatregelen, wat uiteindelijk leidde tot een verbod op walvisvangst binnen de schoot van de Internationale Walviscommissie. Daarnaast werden nog een aantal maatregelen genomen binnen de EG inzake handel in zeehonden, teneinde bepaalde zeehondenpopulaties te beschermen. In 1992 werd een overeenkomst afgesloten inzake de bescherming van kleine walvisachtigen in de Noordzee en de Baltische Zee.

Soortenbeschermingsmaatregelen voor mariene soorten zijn voorts wel te vinden in diverse natuurbehoudsverdragen waarbij het toepassingsgebied niet is beperkt tot de zee, maar zich (in eerste plaats) over het land uitstrekt. Hierbij behoren verdragen die de handel in bedreigde diersoorten reguleren (CITES-Verdrag), verdragen die de bescherming van trekkende diersoorten beogen (bv. Verdrag van Bonn, in uitvoering waarvan de overeenkomst inzake kleine

walvisachtigen werd gesloten), regelgeving inzake bescherming van vogelsoorten (Verdrag van Ramsar, EG-Vogelrichtlijn).

Het wordt hoe langer hoe meer duidelijk dat het van belang is om habitats in hun geheel te beschermen en te behouden, met het oog op het behoud van de biologische diversiteit en met het oog op het vrijwaren van de aanwezige flora en fauna. Het nemen van soortenbeschermingsmaatregelen met betrekking tot het regelen van de jacht, handel, enz. zijn niet voldoende voor de bescherming van soorten als hun habitat waarin ze voorkomen, niet wordt beschermd. Het beschermen van habitats op zich vormt het voorwerp van recente regelgeving (zoals de Habitatrichtlijn of nog het Verdrag inzake biodiversiteit waarin het behoud van de diversiteit van ecosystemen is in opgenomen).

Nog meer dan gebiedsbescherming op het vasteland, staat de bescherming van mariene habitats in de kinderschoenen. Nochtans werd het eerste mariene beschermde gebied reeds opgericht in 1935 in de Verenigde Staten (het Fort Jefferson National Monument in Florida. Dit gebied omvat 18.850 ha zee en 35 ha land). In 1985 waren er ongeveer 430 mariene beschermde gebieden in 69 landen⁴²⁴³. Tot 1970 waren er 118 gebieden, waarvan er veel gelegen waren in aansluiting op gebieden beschermd op het land. In de jaren '70 werden er nog 201 mariene parken of reservaten opgericht en tussen 1980 en 1985 kwamen er nog 111 bij⁴²⁴⁴.

Ondanks deze aantallen is de achterstand van gebiedsbescherming van mariene gebieden ten opzichte van gebiedsbescherming op het vasteland zeer groot. Uit een schatting van Friends of the Earth International zou het totaal mariene gebied met een beschermingsstatus 430.000 km² bedragen op een totaal van 360.000.000 km² zeeën en oceanen. Dit bedraagt slechts 0,15%⁴²⁴⁵. De achterstand van mariene gebiedsbescherming in vergelijking met gebiedsbescherming op het vasteland blijkt uit een aantal voorbeelden. In Nieuw-Zeeland is ondanks de wettelijke voorzieningen, slechts 3.000 ha van de kustwateren wettelijk beschermd voor natuurbehoud, in vergelijking met bijna 2,7 miljoen ha land dat is bestemd voor natuurbehoud⁴²⁴⁶. Ook in Australië, ondanks de vele mariene parken en reservaten, maken de mariene en estuariene beschermde gebieden slechts 0,06% uit van de totale oppervlakte van de mariene en estuariene gebieden van Australië. Van de mariene beschermde gebieden wordt bovendien 94,2% ingenomen door het Great Barrier Reef Marine Park⁴²⁴⁷. In Groot-Brittannië zijn er twee mariene natuurreservaten, wat een klein aantal is in vergelijking met de 234 natuurreservaten op het land en de 5.500 andere gebieden met een mindere graad van bescherming⁴²⁴⁸.

⁴²⁴³ PEET, G. en GUBBAY, S., 'Marine Protected Areas in the North Sea' in The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, (241-251), 242.

⁴²⁴⁴ KENCHINGTON, R., Managing Marine Environments, New York, Taylor & Francis, 1990, (248p.), 11.

⁴²⁴⁵ PEET, G., 'Particularly Sensitive Sea Areas - A Documentary History', IJMCL, 1994, (469-506), 492.

⁴²⁴⁶ HILDRETH, R., 'Managing Ocean Resources: New Zealand and Australia', IJECL, 1991, (89-126), 96-97.

⁴²⁴⁷ Ibid., 115.

⁴²⁴⁸ COLE-KING, A., 'Marine Conservation. A new policy area', MP, 1993, (171-185), 171.

Voor deze achterstand inzake mariene gebiedsbescherming zijn een aantal redenen die zowel van wettelijke aard zijn als ook andere oorzaken hebben. Hiertoe behoren ondermeer redenen zoals de ontoereikendheid van wetenschappelijke informatie inzake het behoud van mariene soorten, de effecten van menselijke activiteiten en de identificatie van mariene soorten en habitats die in aanmerking komen voor bescherming.

Nog een reden voor de achterstand in mariene gebiedsbescherming is de trage mate van integratie en coördinatie van het ecologisch beheer in het sterk sectoraal verdeeld mariene beleid.

Voorts zijn er de ontoereikende wettelijke instrumenten voor het mariene natuurbehoud, voornamelijk voor gebieden buiten de territoriale wateren⁴²⁴⁹. Veel belangrijke mariene gebieden liggen buiten de territoriale grenzen en zijn veelal totaal onbeschermd. Zo zijn bijvoorbeeld veel van de belangrijke gebieden voor zeevogels in de Noordzee gelegen buiten het toepassingsgebied van instrumenten zoals bijvoorbeeld de EG-Vogelrichtlijn en de EG-Habitatrichtlijn⁴²⁵⁰. Instrumenten voor het natuurbehoud moeten veelal worden geïmplementeerd door nationale wetgeving. Die is echter meestal beperkt in toepassing tot het land en gebieden binnen de territoriale bevoegdheid. Deze wetgeving houdt niet steeds rekening met de vereisten voor habitats en het karakter van trekkende diersoorten zoals bijvoorbeeld zeevogels⁴²⁵¹.

Nog een reden voor de achterstand inzake mariene gebiedsbescherming is een gevolg van het specifieke karakter van het mariene milieu. Een verschil met gebiedsgerichte maatregelen op het land, is dat deze op zee moeilijker te nemen zijn, aangezien het mariene milieu niet zozeer geschikt is om grenzen aan te wijzen en af te bakenen (cf. natuurreservaat op het land kan fysisch worden afgebakend door bijvoorbeeld een omheining). Nog meer dan soorten op het vasteland zijn er in het mariene milieu veel meer trekkende diersoorten. Dit bemoeilijkt de bescherming van bijvoorbeeld bedreigde diersoorten, daar waar soorten die zeer habitatgebonden zijn, gemakkelijker kunnen worden beschermd (bijvoorbeeld in wildparken kunnen bepaalde soorten worden beschermd tegen stropen en dergelijke meer). Gebiedsgerichte maatregelen moeten er echter *in se* niet op zijn gericht om bepaalde soorten binnen het gebied te houden maar wel om schadelijke invloeden buiten te houden. In dit opzicht is mariene gebiedsbescherming niet zozeer verschillend van gebiedsbescherming op het vasteland. Ook daar worden de natuurreservaten beïnvloed door bijvoorbeeld de slechte milieukwaliteit van buitenaf de gebieden (bijvoorbeeld verontreinigende stoffen die in het gebied terechtkomen). Ook op het land zal als gevolg van de landschapsecologische relaties het louter afschermen van een gebied niet afdoende zijn om een gebied efficiënt te kunnen beschermen, maar zullen ook maatregelen vereist zijn om schadelijke invloeden van buitenaf te beperken. In dit opzicht zijn de problemen van het mariene milieu gelijkaardig als die van het terrestrisch milieu. Een efficiënt beheer van een marien beschermd gebied stelt dezelfde eisen als een beschermd gebied op het vasteland met het oog op het beperken van bepaalde schadelijke menselijke invloeden zoals bijvoorbeeld

⁴²⁴⁹ MAGGS, J., 'The Ministerial Declaration of the Fourth North Sea Conference. A Review', North Sea Monitor, juni 1995, (4-24), 4.

⁴²⁵⁰ BIRDLIFE INTERNATIONAL, A North Sea View. Birdlife International's Recommendations to 4th International Conference on the Protection of the North Sea, februari 1995, (55p.), 11.

⁴²⁵¹ Ibid., 20.

grootte van het gebied (cf. eilandtheorie⁴²⁵²). Door het specifieke karakter van het mariene milieu, de schaal, de onderlinge verbondenheid en de ontoereikendheid in kennis over het mariene ecosysteem zullen beheersaspecten niettemin verschillend zijn dan die van de meeste terrestrische gebieden. De basisvereiste voor een efficiënt beheer zal in het mariene milieu veeleer komen te liggen bij het beheer van het menselijk gebruik en de impact ervan in grote gebieden⁴²⁵³.

Het instellen van beschermde gebieden op zee in analogie met het beschermen van waardevolle gebieden op het land, zoals natuurreservaten, is dus nog maar weinig gebruikt of van recente datum.

Naast het aanduiden van een gebied onder een of ander beschermingsinstrument zullen verdere specifieke beschermingsmaatregelen genoodzaakt zijn. Gezien de multifunctionaliteit zoals die blijkt uit het hoofdstuk inzake de gebruiksfuncties, houdt dit in dat een integraal beheer van deze activiteiten, verenigbaar met het behoud van het gebied, vereist zullen zijn. Alhoewel op internationaal vlak de eerste initiatieven werden gezet inzake het integraal kustzonebeheer (Agenda 21, Raad van Europa), is zowel op internationaal als nationaal vlak de effectieve stappen tot het verwezenlijken van een integraal beheer nog niet of weinig gezet.

De aantasting van de natuurwaarden aan de Belgische kust is waarschijnlijk het meest schrijnende voorbeeld van de gehele Noordzeekust. De natuurwaarden die aanwezig waren (aaneenschakeling van strand, duinen, polders) zijn voor een groot gedeelte verloren gegaan, door voornamelijk bebouwing of andere infrastructuurwerken (kusttram, kustbaan, andere wegen, campings, uitbouw van haveninfrastructuur in Zeebrugge, enz.). De overblijvende natuurwaarden zijn vaak versnipperd, de overgang van de verschillende kusthabitats is slechts op bepaalde plaatsen bewaard gebleven. De overgebleven natuurwaarden blijven onder aanhoudende druk van verdere bebouwing, aanleg van nieuwe wegen (bijvoorbeeld plannen voor de aanleg van een weg door het gebied van de Moeren), plannen van ontwikkelaars, druk vanuit het toerisme (betreding van de duinen), verontreiniging (waterverontreiniging, olie op stranden, zwerfvuil op stranden en in de havens), waterwinning in duingebieden, enz.

De reactie vanuit het beleid is er slechts in beperkte mate gekomen of ruimschoots te laat (bv. Duinendecreet). Ondanks wettelijke maatregelen zoals het Duinendecreet, blijven de aantastingen voortduren (bv. onwettige bebouwing in gebieden die onder de bescherming van het Duinendecreet vallen). Het natuurbehoudsbeleid in België in het algemeen en het natuurbehoudsbeleid in de kustzone in het bijzonder, is zwak te noemen. Van een geïntegreerde aanpak

⁴²⁵² Onderzoek naar de soortenrijkdom en de snelheid waarmee soorten op eilanden kolonisatie vertonen, dan wel uitsterven of emigreren, heeft geleid tot een belangrijk inzicht over het bereiken van evenwichten in soortenaantallen. De immigratie en extinctiesnelheid op een eiland zijn afhankelijk van de oppervlakte van het eiland en van de afstand tot het brongebied vanwaar de soorten komen. De immigratiesnelheid is groter op eilanden die dichtbij het brongebied liggen dan voor veraf gelegen eilanden. De extinctiesnelheid is groter op kleine eilanden dan op grote (zie: KUIJKEN, E., *Syllabus landschapsecologie en natuurbeheer*, 25-26; KUIJKEN, E., 'Milieu- en natuurbeheer: een ecologische benadering', in *Lessencyclus Inleiding tot de milieuproblematiek. Milieusanering voor niet-technologen*, Universiteit Gent, 1994, (42 p.), 25-27).

⁴²⁵³ KENCHINGTON, R., *o.c.*, 38-39.

is geen sprake. De wetgeving is gefragmenteerd en beoogt deelaspecten aan te pakken. Al te vaak worden natuurbehoudsoverwegingen opzij gezet ten voordele van economische overwegingen (bouw van een containerterminal, visserij vanuit consumptie-overwegingen, ongebreidelde uitbouw van toeristische voorzieningen).

Een aantal knelpunten van het Belgische natuurbehoudsbeleid in de kustzone worden hierna nog meer in detail behandeld⁴²⁵⁴.

Knelpunten inzake de bevoegdheidsverdeling

Uit voorgaande hoofdstukken bleek reeds dat als gevolg van de bevoegdheidsverdeling tussen de staat en de gewesten, het Vlaamse Gewest geen bevoegdheden uitoefent over de mariene gebieden tenzij de uitoefening van bevoegdheden over mariene gebieden wordt toegekend bij wet. Verder bleek ook dat er nog geen bevoegdheden inzake natuurbehoud in mariene gebieden werden toegekend aan het Vlaamse Gewest. Dit heeft voor gevolg dat de wetgeving van het Vlaamse Gewest inzake natuurbehoud niet van toepassing is in de mariene gebieden, terwijl nochtans het Gewest materieel bevoegd is voor het natuurbehoud. Er werd dan ook op gewezen dat tenzij er territoriale bevoegdheidsuitbreiding zou zijn van de bevoegdheden inzake natuurbehoud van het Vlaamse Gewest naar de mariene gebieden, het aan de federale overheid toekomt om wetgeving dienaangaande uit te werken. Momenteel is deze bezig wetgeving inzake de bescherming van het mariene leefmilieu uit te werken.

Gezien de onderlinge wisselwerking tussen het land en het mariene gedeelte van de kustzone is het aangewezen dat de initiatieven door de federale overheid (in mariene gebieden) en natuurbehoudsmaatregelen door het Vlaamse Gewest (aan het landzijde) worden afgestemd op elkaar. Er werd ook vroeger reeds op gewezen dat samenwerking op dit vlak is aangewezen. Alhoewel er reeds ambtelijk overleg plaatsvindt op dit vlak, is een formalisering van de samenwerking aangewezen (door middel van een goedgekeurd samenwerkingsakkoord).

Gebiedsbescherming

Om de natuurwaarden aan de kust te behouden, zal het vereist zijn een gebiedsgericht beleid te voeren waarin zowel op zee als op het land voldoende grote gebieden worden beschermd.

Op zee

Op zee is de gebiedsbescherming nog maar minimaal, alhoewel initiatieven zijn opgestart door bijvoorbeeld het gebied van de Vlaamse banken als Habitatrichtlijngebied voor te stellen. Het aanduiden van een gedeelte van dit gebied als Ramsar-gebied was een eerste stap, maar verdere beschermingsmaatregelen bleven tot nu toe uit.

Voorts kan het aangewezen zijn om ondermeer ter hoogte van de Kustbanken en de Vlaamse

⁴²⁵⁴ Hiervoor kan ook worden verwezen naar het 10-puntenprogramma voor een integraal kustzonebeheer van Natuurreservaten vzw en WWF: NATUURRESERVATEN VZW en WWF, 'Tussen land en zee: dringend nood aan een integraal kustzonebeheer. 10-puntenprogramma voor integraal kustzonebeheer in België', Symposium "Kustdag" "Tussen land en zee", De Haan, 1994, 18 p. (voortaan geciteerd als 10-puntenprogramma integraal kustzonebeheer).

banken zeenatuurreservaten in te stellen, waarin de gebruiksfuncties worden verboden of strikt beperkt.

De lokalisatie van de zeenatuurreservaten wordt het best zodanig gekozen dat ze landwaarts aansluiten bij een ononderbroken reeks kustlandschappen van strand over duinen naar polders. Aan de westkust is dit ter hoogte van het Westhoekreservaat en de IJzermonding. Op deze wijze komt een beschermde zone tot stand die de overgang land-strand-zee omvat (integraal natuurreservaat)⁴²⁵⁵.

De juiste lokatie en afbakening van een zeereservaat evenals de beperking van de gebruiksfuncties vereist een wetenschappelijke onderbouwing. Kennis van de aanwezige habitats en soorten is in dit opzicht zeer belangrijk. Daarnaast is tevens wetenschappelijke kennis inzake de effecten van gebruiken op de natuurwaarden vereist. Het voorzorgsbeginsel indachtig mag het ontbreken van wetenschappelijke kennis echter het uitblijven van maatregelen niet onbeperkt belemmeren.

Op land

Als gevolg van de ongebreidelde bebouwing aan de Vlaamse kust is het areaal aan duinen met ongeveer de helft ingekrompen. Van de overgebleven duingebieden zijn er slechts een gedeelte door de gewestplannen bestemd als groengebied. Het Duinendecreet beschermt nog een bijkomende 920 ha duin en binnenduinrand, die voordien door de gewestplannen als bouwzone, militair domein of landbouwgebied bestemd waren, als respectievelijk beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied. Hierdoor geldt een bouwverbod in de door het Decreet beschermde gebieden. Reeds vroeger werd erop gewezen dat ondanks deze bescherming toch in sommige gevallen wordt getracht een afwijking of wijziging van het Decreet te bekomen. Teneinde tot een efficiënte bescherming te komen van de overgebleven duingebieden zijn dergelijke afwijkingen niet aanvaardbaar.

Daarnaast dienen ook de duingebieden die momenteel een bescherming genieten als groenzone in de gewestplannen blijven gevrijwaard van verdere bebouwing, door te vermijden dat de duingebieden (bestemd als groenzone) worden herbestemd als bouwzone via een BPA of een inherzieningstelling van de gewestplannen⁴²⁵⁶.

Naast de duinen zijn er tevens belangrijke natuurwaarden aan de kust aan te treffen op de stranden. Nochtans is over de hele kustlijn geen enkel strand beschermd als natuurreservaat. Het gevolg hiervan is dat er langs de gehele Vlaamse kustlijn nergens een strand is waar de nodige rust heerst opdat strandvogels (bv. Strandplevier en Dwergstern) er zouden kunnen broeden. Vloedmerk- en andere pioniervegetaties krijgen, tengevolge van de overbetreding, evenmin een kans om tot ontwikkeling te komen. Gelet op de eigenheid van de strandfauna en -flora is het dan ook aangewezen dat een strandreservaat wordt opgericht. De aanduiding als strandreservaat houdt in dat een bepaald strandgebied gedurende het broed- en vegetatie-seizoen tijdelijk niet toegankelijk is voor het publiek, tenzij via geleide wandelingen.

⁴²⁵⁵ 10-puntenprogramma integraal kustzonebeheer, 7.

⁴²⁵⁶ 10-puntenprogramma integraal kustzonebeheer, 3.

Mogelijke strandreservaten kunnen zijn het strand voor het Westhoekreservaat, ten oosten van de IJzermonding en voor het Zwinbosjes-Zwincomplex. Ook de zeldzame aanwaskusten verdienen als natuurreservaten beschermd te worden. Dergelijke strandaanwaskusten worden aangetroffen langs de westelijke en de oostelijke strekdammen van de haven van Zeebrugge⁴²⁵⁷.

Verwerving van gebieden

Veel gebieden die onder een beschermd statuut vallen, worden echter niet beheerd met het oog op een optimalisatie van de natuurwaarden. Dit heeft vaak een achteruitgang (verruiging, verstruweling, overbetreding, enz.) van de meeste als groenzone bestemde duingebieden tot gevolg. De duin- en binnenduinrandgebieden die nog in landbouwgebruik zijn, worden veelal te intensief geëxploiteerd.

Verwerving en/of erkenning door de overheid, gevolgd door de inrichting en het beheer als natuurreservaat kan een veel betere waarborg bieden voor het behoud van de duingebieden langs onze kust. Het is dan ook aangewezen dat de overheid overgaat tot een systematische verwerving van de overgebleven duingebieden aan de kust, hetzij door aankoop, hetzij door onteigening⁴²⁵⁸.

Ecologisch verantwoord beheer van gebieden

Een wettelijke bescherming van gebieden aan de kust is een eerste stap, maar houdt de achteruitgang van de natuur die optreedt tengevolge van overbetreding, verdroging en vermessing, niet tegen. Momenteel wordt hoogstens 10% van het Vlaams kustduinenareaal natuurtechnisch goed beheerd.

Alle beschermde kustgebieden moeten een beheer krijgen dat een optimalisatie van de natuurwaarden mogelijk maakt. Een verantwoord beheer van het kustgebied dient gebaseerd te zijn op een ecosysteemvisie voor de kust. Dit houdt in dat voor het gebied landschapsecologisch verantwoorde streefbeelden van de natuur worden vooropgesteld. Die streefbeelden dienen te steunen op referentiebeelden van de natuur (hoe zou de natuur op die plaats eruit gezien hebben zonder of met een geringere menselijke beïnvloeding). De ecosysteemvisie als beleidsinstrument omvat voor een bepaald ecosysteem referentiebeelden, streefbeelden en richtlijnen voor concrete natuurbeheers- en ontwikkelingsmaatregelen. Een ecosysteemvisie moet ook als referentie dienen voor het bijsturen, via ecologische randvoorwaarden, van economische gebruiksvormen (zoals recreatie, grondstofwinning, landbouw) en utilitaire activiteiten (bijvoorbeeld kustverdediging, drinkwatervoorziening) in het kustecosysteem⁴²⁵⁹.

Herstelmaatregelen

Bebouwing in en nabij natuurgebieden kan een hinder vormen voor bepaalde processen die

⁴²⁵⁷ 10-puntenprogramma integraal kustzonebeheer, 6-7.

⁴²⁵⁸ 10-puntenprogramma integraal kustzonebeheer, 8.

⁴²⁵⁹ 10-puntenprogramma integraal kustzonebeheer, 8-9.

inherent verbonden zijn aan het natuurlijk kustecosysteem, zoals grootschalige zandverstuivingen of periodische overstroming van laaggelegen duinvallei- of binnenduinrandgebieden. Een sanering van de open ruimten en herstel van de natuurlijke ecosystemen is dan ook aangewezen.

Storende elementen dienen waar mogelijk verwijderd te worden (bv. Swimming Pool, home George Theunis). Ook het partieel laten verduinen van de kustbaan, zoals voorgesteld in het voorontwerp-structuurplan Kustzone, en het verwijderen van andere overbodige wegen, maken op bepaalde plaatsen een herstel van de duinen mogelijk.

Op plaatsen waar dit voor de veiligheid van de kustbevolking geen problemen stelt (mogelijk ter hoogte van het Zwin en van het Westhoekreservaat), moet de zee de duinengordel kunnen doorbreken, zodat zich actieve sluffers, met contactmilieus tussen zilt en zoet, kunnen ontwikkelen. Voor het Staatsnatuurreservaat de Westhoek (De Panne) is de partiële ont dijking ten behoeve van slufferontwikkeling voorzien. Een sluffer is een door de zee, via geulen doorheen de zeereepduinen, overstroombare duinvallei. Bij het uitvoeren van dit project dient ook rekening te worden gehouden met de haalbaarheid naar kustverdediging toe.

Wat de kustverdediging betreft, moet de voorkeur uitgaan naar zogenaamde zachte zeeveringstechnieken (zoals vooroever-suppletie). De harde zeeveringstechnieken (betonconstructies zoals zeedijken en duinvoetverhardingen) dienen zoveel mogelijk vermeden en zelfs vervangen te worden. Zeker ter hoogte van de toekomstige strandreservaten moet de kustverdediging via ecologische randvoorwaarden bijgestuurd worden⁴²⁶⁰.

Activiteiten binnen beschermde gebieden

Op zee

Ten behoeve van de rust van de pleisterende zeevogels en voor de bescherming van vissen, vogels en benthos tegen verontreiniging, moet de toegankelijkheid van de zeenatuurreservaten voor recreatie (jachten, offshore-wedstrijden), scheepvaart en visserij desgevallend worden ingeperkt. Sommige zones kunnen volledig ontoegankelijk zijn, anderen kunnen beperkt toegankelijk zijn. Gezien de diverse gebruiksfuncties is een zonerings in de beschermde gebieden zeker aangewezen.

Op het vasteland

Bepaalde activiteiten in beschermde duingebieden kunnen een efficiënte bescherming tegen gaan. Hierna komen enkele activiteiten meer uitgebreid aan bod:

- Grondwaterwinning in duinen

Grondwaterwinning is een bijzonder nadelige ingreep voor de kustduinen. De grondwaterpeildaling die eruit voortvloeit, leidt tot een verstoring van het functioneren van het gehele duinecosysteem. Dit is merkbaar aan onder meer het verdwijnen van de soortenrijke, vochtige

⁴²⁶⁰ 10-puntenprogramma integraal kustzonebeheer, 9.

duinvallei- en binnenduinrandmilieus en de verruiging van de vegetatie, tengevolge van een versnelde mineralisatie van de humuslaag. In de meeste Europese landen vindt er geen grondwaterwinning in de duinen plaats, met uitzondering van België en Nederland.

Ook infiltratie (vooral oppervlakte-infiltratie) heeft nadelen: infiltratie houdt vergravingen in (vervalsing van de natuurlijke duingeformologie) en daarnaast veroorzaakt het gebruik van gebiedsvreemd oppervlakte- of grondwater een wijziging van het bestaand ecosysteem. Infiltratie is daarom niet aangewezen. In Nederland wordt infiltratie in de duinen trouwens momenteel afgebouwd.

De bestaande waterwinning in de duinen door intercommunales en gemeentelijke watervoorzieningsmaatschappijen is niet voldoende voor de drinkwaterbevoorrading van de kustagglomeratie (lokale bevolking en toeristen). De watervoorzieningsmaatschappijen pogen dan ook hun activiteiten uit te breiden naar momenteel van waterwinning gevrijwaarde gebieden. Teneinde een verdere aantasting van de duingebieden door waterwinningsactiviteiten te vermijden, moet voor de drinkwatervoorziening van de kust een globaal plan worden uitgewerkt, dat moet passen binnen een integraal waterbeleidsplan voor Vlaanderen. Dit is pas mogelijk wanneer de IWVA en andere (inter)gemeentelijke waterdiensten geïntegreerd worden in een algemene gewestelijke drinkwatervoorzieningsmaatschappij⁴²⁶¹. Naast een beperking van de waterwinningsactiviteiten in duingebieden is het daarnaast ook vereist dat de waterwinningsgebieden op een ecologisch verantwoorde manier worden beheerd, in analogie met Nederland.

Recreatie

De sterk toegenomen recreatiedruk op strand, zee en duinen en het daaraan gekoppelde ruimtebeslag en de negatieve impact op de ecosystemen door overbetreding, rustverstoring en vervuiling zijn tot dusver veelal onderschat. Zowel op zee als op land is er dringend nood aan ruimtelijke en/of tijdelijke beperkingen van recreatie.

Aan recreatieve activiteiten op zee moeten voorwaarden en beperkingen worden gesteld, met het oog op de bescherming van toekomstige zeenatuureservaten. Zo zijn recreatieve scheepvaart en offshore-wedstrijden niet toelaatbaar in de onmiddellijke omgeving van toekomstige zeenatuureservaten.

In duingebieden is enkel passieve recreatie zoals wandelen en natuurbeleving toelaatbaar. Voorts kan afhankelijk van de draagkracht van de verschillende duingebieden een verschillende graad van openstelling voor het publiek worden bepaald (bv. in bepaalde gebieden enkel geleide wandelingen). Paardrijden kan uitsluitend in de grotere gebieden met een relatief hogere ecologische draagkracht (zoals bv. de Zwinbosjes) worden toegelaten.

Naar Nederlands voorbeeld zou de recreatiedruk op de duinen verlaagd kunnen worden door de aanleg van natuurgetrouwe wandelbossen, die ingericht worden als passief recreatieve uitloopgebieden op de gedegradeerde binnenduinrandgronden en op de biologisch minder waardevolle poldergronden die aan de kustagglomeratie grenzen.

⁴²⁶¹ 10-puntenprogramma integraal kustzonebeheer, 10-11.

Uitbreiding van het aanbod aan golfterreinen in de duinen en langs de duinpolderovergangszone (zoals dit nochtans wordt voorgesteld door het voorontwerp Structuurplan Kustzone) is niet toelaatbaar. De natuurwaarden kunnen immers nooit worden geoptimaliseerd in golfterreinen. De mogelijkheid dient dan ook te worden onderzocht om de bestaande golfterreinen in duingebieden (Bredene - De Haan, Knokke) op termijn te herlokalisieren naar biologisch minder waardevolle poldergronden.

Ook aan de recreatie op het strand moeten voorwaarden en beperkingen worden gesteld, vooral ter bescherming van eventuele strandreservaten. Er dienen regels te worden opgesteld inzake de toegankelijkheid van toekomstige strandnatuurreservaten⁴²⁶².

5. Opties en voorstellen inzake natuurbehoud

Aangezien de meeste beleidsvoorstellen reeds vroeger werden aangegeven, volstaat het hier een korte samenvatting te geven.

Gelet op de reeds zware aantasting van de natuurwaarden aan de kust en de voortdurende bedreigingen voor de overgebleven natuurwaarden, is er slechts één optie inzake het natuurbehoud, namelijk een doorgedreven beleid teneinde de overgebleven natuurwaarden te beschermen. Dit heeft niet alleen belang voor het behoud van de natuurwaarden zelf, maar is tevens van belang voor andere functies, zoals het behoud van de aantrekkingskracht van de kust voor het toerisme en de zeeverende functie van de kustduinen.

De hierna voorgestelde maatregelen zijn vereist voor een duurzaam behoud van de natuurwaarden aan de kust.

- Gebiedsgericht beleid:

Dit vereist een bescherming van gebieden zowel op het vasteland als in zee. Het beschermen van leefgebieden is immers van cruciaal belang teneinde de fauna en flora te kunnen beschermen. Gebiedsbescherming vereist zowel een kwalitatieve als kwantitatieve bescherming. Dit houdt in dat meer gebieden moeten worden beschermd, gebaseerd op hetzij internationale of nationale wetgeving. Hierbij zal desgevallend nieuwe wetgeving moeten worden uitgewerkt (cf. gebiedsbescherming op zee). Naast het instellen van beschermde gebieden zal een aangepast en ecologisch verantwoord beheer vereist zijn teneinde de gebieden en de daarin aanwezige natuurwaarden efficiënt te kunnen beschermen. Dit kan het beperken of verbieden van bepaalde activiteiten inhouden. Daarnaast is tevens een beleid gericht op het kwalitatief behoud vereist, waarbij verontreiniging in en buiten de beschermde gebieden wordt beperkt en vermeden. Het instellen van beschermde gebieden en het beheer ervan kan desgevallend het best gebeuren door verwerving van gebieden door de overheid.

Het nemen van wettelijke maatregelen voor het instellen en beheren van gebieden zal maar efficiënt zijn als nadien ook een effectieve controle op de naleving van de wetgeving wordt doorgevoerd (bv. controle op illegale bebouwing in beschermde duingebieden).

⁴²⁶² 10-puntenprogramma integraal kustzonebeheer, 11-12.

Gezien de eigenheid van de kust kan het aangewezen zijn dat er beschermde gebieden worden ingesteld die zich uitstrekken over het marien en landsgedeelte van de kustzone. Gelet op de bevoegdheidsverdeling in dit opzicht, is een samenwerking tussen de federale en gewestoverheid vereist.

- Soortenbescherming:

Naast het beschermen van leefgebieden dienen specifieke beschermingsmaatregelen te worden genomen voor soorten binnen en buiten de beschermde gebieden. Voor de mariene gebieden moet op dit vlak nog wetgeving worden uitgewerkt.

- Natuureducatief beleid:

Gezien de belangrijke toeristische activiteiten binnen de kustzone, is naast de wettelijke beschermingsmaatregelen, een aanvullend natuureducatief beleid vereist. Dit moet toelaten te zorgen voor een groter maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoudsmaatregelen, wat eveneens kan bijdragen tot een betere naleving van het gevoerde natuurbehoudsbeleid. Gezien de belangrijke recreatieve activiteiten aan de kust, dient het natuureducatief beleid in eerste instantie gericht te zijn op de toeristische sector.

DEEL II: DIVERSE GEBRUIKSFUNCTIES EN FACETTEN VAN DE NOORDZEE EN KUSTZONE: INTERNATIONAAL EN NATIONAAL BELEID

HOOFDSTUK 9. MARIEN WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

1. Marien wetenschappelijk onderzoek door België

Het marien wetenschappelijk onderzoek is van zeer groot belang: het levert immers een belangrijke basis voor het nemen van beleidsmaatregelen inzake de bescherming van het mariene milieu. Het marien onderzoek dat in België wordt gedaan, gebeurt veelal in uitvoering van internationale verplichtingen en monitoringsprogramma's (bv. in het kader van ICES of van PARCOM). Het marien wetenschappelijk onderzoek in België wordt uitgevoerd door een aantal overheidsinstellingen. Daarnaast vindt marien wetenschappelijk onderzoek plaats aan universiteiten en andere wetenschappelijke instellingen. Voor een overzicht van alle betrokkenen bij het marien wetenschappelijk onderzoek in België (zeewetenschappelijk potentieel, o.a. onderzoeksgroepen, financiering en onderzoeksprogramma's, enz.) kan worden verwezen naar een studie uitgevoerd door ECOLAS in opdracht van de federale diensten voor wetenschapsbeleid⁴²⁶³.

De instellingen die instaan voor het marien wetenschappelijk onderzoek in België, zoals de Beheerseenheid Mathematisch Model voor de Noordzee en het Schelde estuarium (BMM) en het Rijksstation voor Zeevisserij te Oostende, beschikken voor dit onderzoek over het onderzoeksschip de Belgica (A962 Belgica). De Belgica is, namens de Belgische staat, eigendom van de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden (DWTC) en vaart onder vlag van de Belgische Marine. De Belgica wordt ingezet voor gegevensverzameling inzake de biologische, chemische, fysische, geologische, en hydrodynamische processen die zich afspelen in de Noordzee. De mogelijkheid bestaat voor universiteiten en wetenschappelijke instellingen om gebruik te maken van de Belgica voor hun marien wetenschappelijk onderzoek.

Hierna wordt kort ingegaan op de belangrijkste onderzoeksactiviteiten en monitoring activiteiten van een aantal overheidsinstellingen.

Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee en Schelde estuarium

Bij de onderzoeksactiviteiten van BMM kunnen ondermeer volgende activiteiten worden onderscheiden⁴²⁶⁴.

Een eerste belangrijke activiteit van BMM is het verwerven van gegevens. Deze activiteit

⁴²⁶³ LE ROY, D. en VANHAECKE, P., Haalbaarheidsstudie betreffende een gemeenschappelijke mariene wetenschappelijke infrastructuur, Antwerpen, ECOLAS, september 1993, 65p. en bijlagen.

⁴²⁶⁴ Zie: LE ROY, D. en VANHAECKE, P., o.c., Deel II, Overzicht van de onderzoeksinstellingen.

omvat het beheer van het oceanografisch onderzoeksschip de Belgica, met name de planning en coördinatie van de oceanografische campagnes ondermeer in het kader van de internationale verdragen, het onderhoud en beheer van zwaar oceanografisch materieel en het beheer van het aan boord aanwezige gegevensverwervingssysteem.

Inzake de verwerking van de verzamelde gegevens bestaan de activiteiten van BMM uit de primaire verwerking van oceanografische meetseries en het beheer van 23 autonome meetstations in zee. Zo worden ondermeer de stroom- en getijmetingen, gemeten vanop de Belgica, geïnventariseerd⁴²⁶⁵.

De uiteindelijke gegevensbank bevat een gestructureerde opslag van het geheel van de verzamelde oceanografische gegevens die toelaten de modellen te valideren en de kwaliteit van het mariene milieu op te volgen.

Sinds 1990 gebeurt een deel van de oceanografische monitoring via een vliegtuig uitgerust met teledetectieapparatuur dat voornamelijk instaat voor de monitoring van de zeeverontreiniging (Belgian Marine Environmental Control, Belmec).

Door BMM werd onderzoek gevoerd naar de kwaliteit van het zwemwater voor de Belgische kust. Sinds 1988 werden de monitoringactiviteiten naar de kwaliteit van het zwemwater voor de Belgische kust aanzienlijk uitgebreid (vertienvoudigd). Bij de monitoring werd de microbiologische verontreiniging (ondermeer de aanwezigheid van salmonella) van de badzones aan de kust onderzocht. Deze controles werden uitgevoerd over heel de Belgische kust in 39 zwemwaterzones⁴²⁶⁶. Dit onderzoek wordt sinds 1994 voortgezet door de Vlaamse Milieumaatschappij.

BMM staat tevens in voor het onderzoek naar de aanwezigheid van nutriënten in het mariene milieu.

Voorts vervult BMM een coördinerende rol bij het onderzoek inzake het verzamelen en analyseren van aangespoelde zeevogels en zeezoogdieren (Tussenkomstnetwerk zeevogels en zeezoogdieren). Dit onderzoek gebeurt in samenwerking met het Instituut voor Natuurbehoud (zeevogeltellingen), het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen (zeezoogdieren), het Rijksstation voor Zeevisserij (ter beschikking stellen van opvangruimte) en de Universiteiten van Luik en Brussel (inwendig onderzoek en pollutiebepaling) en de Diensten voor

⁴²⁶⁵ Zie: MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID EN LEEFMILIEU - BMM, Inventaris Stroom- en getijmetingen 1977 tot 1995, Oostende.

⁴²⁶⁶ Zie: de jaarlijkse rapporten over de kwaliteit van het zwemwater door BMM: BMM, De kwaliteit van het zwemwater aan de Belgische kust in 1990, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee en Schelde estuarium, rapport november 1990; en eveneens de rapporten voor 1991, 1992, 1993, 1994. Zie ook voor een bespreking van de resultaten van de jaarlijkse metingen: VERREET, G., 'Costa Salmonella: Myth or Reality' in Dialogue between Scientists and Users of the Sea. Proceedings of a symposium held on the occasion of the 10th anniversary of the civil service oceanographic research vessel BELGICA, Ostend, 17-19 October 1994, Brussel, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden, 1996, 133-140.

Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden (ondersteuning onderzoek⁴²⁶⁷). Het onderzoek vindt plaats op een ad hoc basis. Teneinde de continuïteit van het onderzoek te waarborgen, is het aangewezen om dit onderzoek voort te zetten op een permanente basis.

Rijksstation voor Zeevisserij

In het algemeen is het Rijksstation voor Zeevisserij belast met biologisch en technisch onderzoek (kwantitatieve verbetering van de vangst), met studie over de kwaliteit en met onderzoek in de sectoren handel en visverwerkende nijverheid (valorisatie van de productie). Meer specifiek omvatten de onderzoeksactiviteiten van het Rijksstation volgende onderdelen⁴²⁶⁸.

1. Biologisch visserijonderzoek:

Dit omvat:

- studies in verband met het visserijbeleid: dit omvat ondermeer de bemonstering van de kweekgebieden in de Belgische kustwateren⁴²⁶⁹ en onderzoek aan de Belgica met als doel het meten van de verspreiding en dichtheid van commerciële platvissoorten en het beschrijven van de epibenthosfractie;
- studie van de commerciële schaaldierpopulaties (studie van de biologische en technische factoren die de populatiedynamiek en de exploitatie van commerciële schaaldierstocks beïnvloeden);
- studies inzake de verontreiniging van de zee, de zandwinning en de baggerwerken. In dit verband wordt onderzoek verricht naar:
 - * ecologische monitoring (heeft betrekking op de zandwinningsgebieden en de stortplaatsen voor baggerspecie): dit onderzoek omvat fysische en chemische monitoring evenals biologische monitoring⁴²⁷⁰;
 - * onderzoek naar de biochemische effecten van contaminanten;
- studies inzake de aandoeningen van vis, schaal- en weekdieren.

2. Technisch visserijonderzoek:

Dit onderzoek omvat volgende aspecten:

⁴²⁶⁷ Het onderzoek wordt ondersteund in het kader van het Impulsprogramma Zeewetenschappen, "Pathologische en ecotoxicologische studie van zeevogels en zeezoogdieren in de Noordzee en de aangrenzende gebieden".

⁴²⁶⁸ Voor een overzicht van de onderzoeksactiviteiten van het Rijksstation voor Zeevisserij zie: Activiteitsverslag van het Rijksstation voor Zeevisserij 1995, Ministerie van Landbouw, Bestuur voor Landbouwkundig onderzoek, Centrum voor Landbouwkundig onderzoek, Gent, (27 p.), 4-20.

⁴²⁶⁹ Dit onderzoek wordt uitgevoerd sinds 1970.

⁴²⁷⁰ Voor de resultaten zie ondermeer: VYNCKE, W. *et al.*, Biologische monitoring van de lossingen van gebaggerd materiaal voor de Belgische kust (1992-1994), Rapport BAG/2, Oostende, Rijksstation voor Zeevisserij, juni 1995, 76 p.

De bemonstering voor de periode 1992-1994 gebeurde op zes loswallen (Oostende, S1, S2, Zeebrugge-Oost, S3 en S4) en de drie voorziene referentiezones (Westdiep, Steendiep en Raan). Vijf, in het kader van andere programma's bestudeerde gebieden werden tevens opgenomen (Oostende Bank, Bligh Bank, Scharre Bank, Goote Bank, Oost Dyck).

- studie van vistuig (het bestuderen, aanpassen en ontwerpen van vistuig vanuit technisch, biologisch en economisch oogpunt);
- onderzoek inzake de selectiviteit en technisch/ecologische aspecten van de zeevisserij (onderzoek naar de invloed van de visserij op het mariene milieu en het bepalen van de selectieve werking van vistuig);
- studie van de visserijinspanning.

3. Kwaliteitsonderzoek:

Dit onderzoek omvat:

- kwaliteitsbepaling van visserijproducten;
- studie van de radioactiviteit in zeeorganismen;
- chemisch identificeren van vissoorten;
- onderzoek naar zware metalen in zeeproducten⁴²⁷¹;
- onderzoek naar organische contaminanten in mariene organismen en sediment.

Op deze laatste twee onderzoeksaspecten wordt iets verder ingegaan. Het marien onderzoek naar contaminanten in mariene biota door het Rijksstation voor Zeevisserij werd gestart in 1971 en maakt sinds 1978 hoofdzakelijk deel uit van het monitoringprogramma in het kader van de Verdragen van Oslo en Parijs (Joint Monitoring Programme (JMP) van OSPARCOM) en in het kader van het monitoringprogramma van ICES. In uitvoering hiervan worden jaarlijks vier sleutelsoorten geanalyseerd, met name Kabeljauw, Bot, Garnaal en Mossel. De (verplichte) determinanten die worden onderzocht zijn kwik, cadmium, lood, koper, zink, PCB's en lindaan. Cadmium en lood worden eveneens onderzocht in de lever van Kabeljauw en Bot. De monitoring van PCB's in het mariene milieu gebeurt in België sinds 1978⁴²⁷².

In een aanvullend Belgisch onderzoeksprogramma wordt soortgelijk onderzoek gedaan op Tong en Schol (de voor de Belgische visserijvloot belangrijkste soorten).

Er wordt tevens onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van zware metalen in benthische organismen van het Belgisch continentaal plat. In het BCP wordt ook de aanwezigheid van polyaromatische koolwaterstoffen (PAH's), monoaromatische koolwaterstoffen (MAH's) en organocloorverbindingen in platvis en benthos onderzocht⁴²⁷³.

⁴²⁷¹ In samenwerking met het Instituut voor Scheikundig Onderzoek (ISO) in Tervuren.

⁴²⁷² Voor de resultaten van het onderzoek voor de periode 1983-1993 zie: ROOSE, P., COOREMAN, K. en VYNCKE, W., 'PCB's in cod (*Gadus morhua*), flounder (*Platichthys flesus*), blue mussel (*Mytilus edulis*) and brown shrimp (*Crangon crangon*) from the Belgian continental shelf: relation to biological parameters and trend analysis', in VAN DEN BERG *et al.* (eds.), Dioxin 96, 16th Symposium on Chlorinated Dioxins and Related Compounds, Amsterdam, 12-16 augustus 1996, Ecotoxicology, Toxicology, Metabolism/Toxicokinetics, 22-27.

⁴²⁷³ Voor de resultaten zie: VYNCKE, W. *et al.*, 'Contaminants in Belgian Fish and Shellfish (1971-1993)' in Dialogue between Scientists and Users of the Sea. Proceedings of a symposium held on the occasion of the 10th anniversary of the civil service oceanographic research vessel BELGICA, Ostend, 17-19 October 1994, Brussel, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden, 1996, 57-66.

Instituut voor Natuurbehoud

De tellingen van stookolieslachtoffers bij vogels aan onze kust worden sinds 1991 gecoördineerd door het Instituut voor Natuurbehoud. Sinds 1992 worden maandelijks wintertellingen van de volledige kust gehouden en wekelijkse tellingen voor het traject Oostende-Nieuwpoort⁴²⁷⁴.

Het onderzoek naar de vogeltellingen gebeurt op een ad hoc basis. Hiervoor kan dezelfde opmerking worden gemaakt als bij het onderzoek naar aangespoelde dieren. Het nemen van beschermingsmaatregelen vereist een grondig onderbouwde wetenschappelijke kennis van de aanwezigheid van belangrijke soorten en habitats. Het is van belang dat dit onderzoek op een continue basis kan gebeuren.

Afdeling Waterwegen Kust

De Afdeling Waterwegen Kust van de Administratie Waterwegen en Zeewezen (Departement Leefmilieu en Infrastructuur) van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap vervult monitoringactiviteiten inzake hydrografische en meteorologische gegevens. Daarvoor beschikt de Afdeling Waterwegen Kust over het "Meetnet Vlaamse Banken". Het meetnet heeft tot doel het "on-line" inwinnen op zee van hydro-meteo gegevens en het verwerken, opslaan en verspreiden van de data.

Het meetnet omvat 6 meetpalen in de Noordzee uitgerust met sensoren voor het opmeten van meteorologische en oceanografische parameters. Sinds 1993 is er nog een bijkomende meetpaal geplaatst op de zandbank Westhinder. Voorts zijn er een aantal golfmeetboeien die "on-line" informatie geven over golfhoogte en twee speciale boeien die ook informatie geven over de golfrichting. Voorts zijn er telemetrische waterstandsmeters in de havens van Nieuwpoort, Oostende en Zeebrugge⁴²⁷⁵.

2. Internationale regelgeving inzake marien wetenschappelijk onderzoek

2.1. Verdragen

In tegenstelling tot de Zeerechtverdragen van 1958, waar niet of nauwelijks aandacht wordt besteed aan marien wetenschappelijk onderzoek, wordt in het Zeerechtverdrag van 1982 een volledig deel (Deel XIII) hieraan gewijd⁴²⁷⁶.

⁴²⁷⁴ Voor de resultaten hiervan, zie ondermeer: SEYS, J. en MEIRE, P., Resultaten stookolieslachtoffertellingen langs de Vlaamse kust in de periode januari-april 1992, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, juni 1992, 17p. en SEYS, J., MEIRE, P. en KUIJKEN, E., Resultaten van stookolieslachtoffer-onderzoek langs de Vlaamse kust tijdens de winter 1992-93, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, oktober 1993, 24p.; OFFRINGA, H. en MEIRE, P., Tellingen van gestrande zeevogels langs de Vlaamse kust, oktober 1994-maart 1995, Rapport IN 95.13, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1995, 15 p. en bijlagen.

⁴²⁷⁵ LE ROY, D. en VANHAECKE, P., o.c., Deel II, Overzicht van de onderzoeksinstellingen.

⁴²⁷⁶ Zie hierover: SOMERS, E., Inleiding tot het internationaal zeerecht, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, (457 p.), 401-407.

Artikel 238 bepaalt dat alle staten en bevoegde internationale organisaties het recht hebben marien wetenschappelijk onderzoek te verrichten, onder voorbehoud van de rechten en plichten van andere staten. De staten en organisaties bevorderen en vergemakkelijken de ontwikkeling en het verrichten van marien wetenschappelijk onderzoek (art. 239).

Het marien wetenschappelijk onderzoek mag enkel worden verricht voor vreedzame doeleinden. Het marien wetenschappelijk onderzoek mag geen aanleiding geven tot ongerechtvaardigde hinder voor andere gebruiken van de zee. Anderzijds moet bij deze gebruiken naar behoren rekening worden gehouden met het marien wetenschappelijk onderzoek. Het marien wetenschappelijk onderzoek dient te gebeuren in overeenstemming met alle desbetreffende voorschriften van het Verdrag, waaronder de voorschriften ter bescherming en behoud van het mariene milieu (art. 240).

Het uitoefenen van het marien wetenschappelijk onderzoek vormt geen juridische basis voor aanspraken op enig deel van het mariene milieu of de rijkdommen ervan (art. 241).

Het juridisch regime voor het verrichten van marien wetenschappelijk onderzoek verschilt naargelang de verschillende rechtsgebieden.

In de **territoriale zee** hebben de kuststaten het exclusieve recht tot het verrichten van marien wetenschappelijk onderzoek en tot het uitvaardigen van voorschriften en het verlenen van machtigingen met betrekking tot dit onderzoek. Er mag enkel onderzoek worden verricht in de territoriale zee met de uitdrukkelijke toestemming van de kuststaat en onder de voorwaarden gesteld door die staat (art. 245). Dit exclusieve recht vloeit voort uit de soevereiniteit van de kuststaat over zijn territoriale zee.

Op het **continentaal plat**⁴²⁷⁷ en in de **exclusieve economische zone** hebben de kuststaten het recht tot het verrichten van marien wetenschappelijk onderzoek en tot het uitvaardigen van voorschriften en het verlenen van machtiging hiertoe. De rechtsmacht van de kuststaat ten aanzien van marien wetenschappelijk onderzoek wordt expliciet bevestigd in deel V over de exclusieve economische zone (art. 56 (1) (b) (ii)).

Het marien onderzoek dient te gebeuren met toestemming van de kuststaat. In normale omstandigheden wordt deze toestemming gegeven als het onderzoek voor vreedzame doeleinden wordt verricht en als het tot doel heeft de kennis van het mariene milieu te vergroten. Toestemming kan worden geweigerd indien het onderzoek van rechtstreekse betekenis is voor de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen. Toestemming kan eveneens worden geweigerd indien het onderzoek gepaard gaat met boringen in het continentaal plat, het gebruik van explosieven of de introductie van schadelijke stoffen in het mariene milieu of nog als het onderzoek de bouw, exploitatie of gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen met zich brengt. Toestemming kan ook worden geweigerd indien de informatie die moet

⁴²⁷⁷ In het VPC wordt bepaald dat toestemming van de kuststaat vereist is voor alle marien wetenschappelijk onderzoek op het continentaal plat. Nochtans zal de kuststaat deze toestemming niet weerhouden als het verzoek wordt gedaan door een bevoegde instelling met het oog op wetenschappelijk onderzoek inzake de fysieke en biologische karakteristieken van het continentaal plat. De kuststaat heeft het recht om deel te nemen of tegenwoordig te zijn in het onderzoek. De resultaten van het onderzoek moeten in ieder geval worden gepubliceerd (art. 5 (8) VPC). De bepalingen in het Zeerechtverdrag van 1982 zijn uitgebreider en meer genuanceerd.

worden meegedeeld inzake aard en doelstellingen van het onderzoek (op basis van art. 248) onjuist is (art. 246).

Indien wetenschappelijk onderzoek wordt ondernomen, dienen de staten of organisaties aan bepaalde plichten te voldoen. Zo moeten zij ervoor zorgen dat de kuststaat het recht heeft deel te nemen aan het marien wetenschappelijk onderzoek. Zij moeten ook, indien de kuststaat daarom verzoekt, resultaten van het onderzoek meedelen en toegang verschaffen tot de gegevens en stalen verworven tijdens het onderzoek en moeten de kuststaat een interpretatie hiervan geven. De gegevens moeten zo snel mogelijk internationaal ter beschikking worden gesteld. De kuststaat moet onmiddellijk in kennis worden gesteld van belangrijke wijzigingen in het onderzoeksprogramma. De installaties of apparatuur voor onderzoek dienen verwijderd te worden wanneer het onderzoek is voltooid (art. 249).

Het wetenschappelijk onderzoek kan door de kuststaat worden opgeschort indien de werkzaamheden niet worden verricht overeenkomstig de informatie die werd meegedeeld, of nog omdat de rechten van de kuststaat met betrekking tot het marien onderzoek niet worden nageleefd. Het marien onderzoek kan ook worden beëindigd indien de plicht tot informatieverstrekking niet wordt nageleefd waardoor er een belangrijke verandering is in de onderzoekswerkzaamheden (art. 253).

In de Belgische Wet op het continentaal plat⁴²⁷⁸ wordt bepaald dat voor de exploratie en exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebodem en de ondergrond een concessie is vereist (art. 3). Er worden echter nergens expliciet bepalingen opgenomen inzake wetenschappelijk onderzoek. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp heeft de regering nochtans verklaard dat het niet de bedoeling is van de Belgische regering om de machtigingen te weigeren die nodig zijn voor oceanografische opzoeken met zuiver wetenschappelijk karakter, voor zover deze geen hinder uitmaken zoals bedoeld in artikel 5 van de Wet⁴²⁷⁹. Dit houdt in dat voor het marien wetenschappelijk onderzoek op het continentaal plat een concessie of vergunning impliciet een noodzakelijke voorwaarde is⁴²⁸⁰. Dit blijkt tevens uit het K.B. van 16 mei 1977⁴²⁸¹; de concessies en vergunningen voor exploratie en exploitatie kunnen enkel worden verleend in de in het K.B. aangeduide zones (art. 1 § 1). Voor concessies en vergunningen voor exploratie met wetenschappelijke doeleinden of nodig voor het belang van het land kan daarvan worden afgeweken (art. 1 § 3).

Voor wat het marien wetenschappelijk onderzoek op **volle zee** betreft, geldt dat alle staten en

⁴²⁷⁸ Wet van 13 juni 1969 op het continentaal plat van België, B.S., 8 oktober 1969.

⁴²⁷⁹ Memorie Van Toelichting bij het Wetsontwerp inzake het continentaal plat van België, Gedr. St., Kamer, 1966-1967, 471/1, 481.

⁴²⁸⁰ SOMERS, E., Inleiding tot het internationaal zeerecht, 404.

⁴²⁸¹ K.B. van 16 mei 1977 houdende maatregelen tot bescherming van de scheepvaart, de zeevisserij, het milieu en andere wezenlijke belangen bij de exploratie en exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond in de territoriale zee en op het continentaal plat, B.S., 21 juli 1977.

organisaties het recht hebben, overeenkomstig het Verdrag, wetenschappelijk onderzoek te verrichten in de waterkolom buiten de EEZ (art. 257 Zeerechtverdrag). Dit vloeit voort uit het regime van de vrijheid op volle zee. In artikel 87, waarin het beginsel van de vrijheid van de volle zee wordt vastgelegd, wordt expliciet de vrijheid van wetenschappelijk onderzoek vermeld (art. 87 (1) (f)).

2.2. ICES⁴²⁸²

Een belangrijke organisatie op het vlak van marien wetenschappelijk onderzoek in de Noordzee is de intergouvernementele organisatie ICES (International Council for the Exploration of the Sea). Deze organisatie werd opgericht in 1902. In 1964 kreeg de Raad een nieuw statuut en werden haar taken vastgelegd door het Verdrag van 12 september 1964⁴²⁸³.

Het **geografische onderzoeksdomein** van ICES omvat de Atlantische Oceaan en aangrenzende zeeën en in het bijzonder de Noordatlantische Oceaan (art. 2). Er zijn 17 landen partij bij de overeenkomst, geografisch verspreid over Europa en Noord-Amerika⁴²⁸⁴.

De **taken** van ICES omvatten het bevorderen en stimuleren van het wetenschappelijk onderzoek in verband met de zee, en in het bijzonder levende rijkdommen van de zee. Hiervoor kan ICES programma's opstellen en, in overleg met de verdragspartijen wetenschappelijk onderzoek organiseren indien nodig. ICES heeft voorts tot taak om resultaten van deze onderzoeken te publiceren of op enige andere wijze bekend te maken, of om publicatie ervan te stimuleren (art. 1).

ICES gaat zoveel mogelijk samenwerken met andere verwante internationale organisaties, in het bijzonder voor het verstrekken van wetenschappelijke gegevens die worden gevraagd (art. 4). Zo ontvangen naast de lidstaten ook de EEG, de Commissies van Parijs en Oslo, de Commissie van Helsinki publicaties en advies⁴²⁸⁵. ICES is voorts het raadgevend orgaan van de NEAFC (North East Atlantic Fisheries Committee).

De lidstaten zijn verplicht ICES de nodige gegevens te verschaffen (art. 5). Zo moeten onderzoeksactiviteiten gerapporteerd worden aan de gespecialiseerde comités. Ook is er een verplichting om statistieken inzake commerciële visserij en aquacultuur voor de Noord Atlantische Oceaan mee te delen. ICES fungeert dan ook als gegevensbank voor gegevens inzake visserij, mariene verontreiniging en oceanografie. De functie van het secretariaat van ICES als

⁴²⁸² Zie hierover: THE FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE, *Green Globe Yearbook 1993*, Oxford, Oxford University Press, 1993, (271 p.), 196; SZEKELY, A. en KWIATKOWSKA, B., 'Marine living resources' in SAND, P.H. (ed.), *The Effectiveness of International Agreements. A Survey of Existing Legal Instruments*, Cambridge, Grotius publications, 1992, (256-301), 274-275.

⁴²⁸³ Overeenkomst betreffende de Internationale Raad voor het Onderzoek van de Zee, Kopenhagen, 12 september 1964. Tekst in: *International Environmental Law - Multilateral Agreements*, Binder 3, 964:68. Het Verdrag is in werking getreden op 22 juli 1968.

⁴²⁸⁴ De lidstaten zijn: België, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, IJsland, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, Spanje, USSR, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten en Zweden.

⁴²⁸⁵ MAERTENS, D., 'Samenwerking tussen de Noordzeestaten: een nieuw beleid?', *Panda*, 1991, nr. 41, 42.

gegevensbank werd bevestigd als gevolg van de Noordzeeverklaringen (zie ook verder)⁴²⁸⁶. In de Eerste Ministeriële Noordzeeverklaring werd aan de Commissies van Oslo en Parijs gevraagd advies te geven over het oprichten van een internationale milieugegevensbank binnen een bestaande organisatie. In het advies werd de rol van ICES als gegevensbank bevestigd. Door de oprichting van de North Sea Task Force (NSTF) werd deze rol nog uitgebreid. Een belangrijke taak van de NSTF is immers het verzamelen van gegevens onder het North Sea Monitoring Master Plan.

De **structuur** van ICES bestaat naast de eigenlijke Raad, uit het Bureau en het Secretariaat. De Raad komt jaarlijks samen en is samengesteld uit de vertegenwoordigers van de lidstaten (niet meer dan twee per lidstaat). De Raad kiest uit de vertegenwoordigers de leden van het Bureau van ICES, dat het uitvoerend orgaan is. De kosten van ICES worden gedragen door bijdragen van de lidstaten.

Binnen ICES bestaan twee grote adviesraden, één voor visserijbeheer (Advisory Committee on Fishery Management - ACFM) en één voor het mariene leefmilieu (Advisory Committee on the Marine Environment - ACME). De laatste vervangt het vroegere Advisory Committee on Marine Pollution (ACMP)⁴²⁸⁷. De adviesraden geven wetenschappelijke informatie en advies, met inbegrip van aanbevelingen voor beheersmaatregelen, aan andere organisaties en aan de lidstaten. De ACME geeft advies inzake het mariene milieu, met inbegrip van mariene verontreiniging en het effect hiervan op levende rijkdommen en de exploitatie hiervan. Het oprichten van een nieuwe adviesraad komt tegemoet aan de vraag naar een meer interdisciplinaire aanpak van het marien wetenschappelijk onderzoek. Binnen de adviesraden zijn een aantal (gespecialiseerde) comités werkzaam. Momenteel zijn er 12 gespecialiseerde comités voor diverse onderwerpen en gebieden. Zo is er een comité voor bijvoorbeeld visvangst, maricultuur, mariene milieu en kwaliteit en mariene zoogdieren⁴²⁸⁸. Dit laatste comité verzamelt gegevens over de stocks voornamelijk van walvissen en zehonden binnen het verdragsgebied⁴²⁸⁹. Naast populatieonderzoek is er ook onderzoek naar de invloed van bioaccumulatie bij deze dieren. Het subcomité voor walvissen heeft aanleiding gegeven tot het afsluiten van het eerste Walvisvaartverdrag van 1931 (de voorloper van het Verdrag van 1946).

Op het vlak van marien wetenschappelijk onderzoek in de Noordzee vervult ICES ongetwijfeld een primordiale rol. ICES coördineert internationale studies en gezamenlijke monitoring van visserij, oceanografie, mariene verontreiniging en fungeert als gegevensbank. ICES heeft echter geen beslissingskracht en kan bijgevolg geen bindende beslissingen nemen.

⁴²⁸⁶ Zie hierover: PAWLAK, J.F., 'The ICES data centres', *NSTF News*, mei 1992, 9-10.

⁴²⁸⁷ Dit nieuwe adviesorgaan werd opgericht op de 80ste statutory meeting in Duitsland, september 1992. Zie hierover: PAWLAK, J., 'The International Council for the Exploration of the Sea creates a multidisciplinary Advisory Committee on the Marine Environment', *NSTF News*, juni 1993, 8.

⁴²⁸⁸ *Green Globe Yearbook 1993*, 196.

⁴²⁸⁹ Over de rol van ICES inzake de bescherming van walvissen, zie BIRNIE, P., *International Regulation of Whaling: From Conservation of Whaling to Conservation of Whales and Regulation of Whale-Watching*, New York, Oceana Publications, 1985, (1053 p.), 106, 148, 288, 491.

2.3. OSPARCOM

Een belangrijke bijdrage aan het marien wetenschappelijk onderzoek in de Noordzee wordt geleverd door de Commissies van Oslo en Parijs⁴²⁹⁰. In beide verdragen wordt aan de verdragspartijen opgelegd gemeenschappelijke programma's voor wetenschappelijk en technisch onderzoek op te stellen. Dit omvat ook het onderzoek naar alternatieve methoden van verwerking van schadelijke stoffen (Verdrag van Oslo) of het onderzoek naar de beste methoden tot uitbanning of vervanging van schadelijke stoffen (Verdrag van Parijs). Aan de verdragspartijen wordt tevens een verplichting opgelegd tot het uitwisselen van de verworven informatie (art. 12 Verdrag van Oslo, art. 10 Verdrag van Parijs). Zij zullen tevens gezamenlijke programma's opstellen in samenwerking met bevoegde internationale organisaties om toe te zien op de verspreiding en uitwerking van verontreinigde stoffen (art. 13 Verdrag van Oslo). De staten verbinden zich ertoe een permanent waarnemingsnet op te stellen, teneinde de graad van verontreiniging vast te stellen en te kijken in hoeverre de maatregelen genomen krachtens het Verdrag doeltreffend zijn. Hierbij wordt rekening gehouden met analoge programma's, uitgevoerd in het kader van andere verdragen (art. 11 Verdrag van Parijs).

Zowel de Commissie van Oslo (OSCOM) als de Commissie van Parijs (PARCOM) krijgen als taak de staat van de zeeën waarop het Verdrag van toepassing is na te gaan (art. 17 Verdrag van Oslo, art. 16 Verdrag van Parijs).

Door de Commissies van Oslo en Parijs werd een gezamenlijke monitoring groep en programma opgesteld (Joint Monitoring Group/Programme - JMG/JMP). Zowel krachtens het Verdrag van Parijs als het Verdrag van Oslo zijn de lidstaten immers verplicht monitoringsprogramma's op te stellen. De JMG rapporteert aan de beide commissies via de TWG (Technical Working Group) van Parcom en via de SACSA (Standing Advisory Committee on Scientific Advice) van Oscom.

Op de tiende gezamenlijke bijeenkomst van de Oslo en Parijse Commissies (Lissabon, 1988) werd besloten een Joint OSPARCOM/ICES Liaison Committee op te richten⁴²⁹¹. Dit gezamenlijk comité moet algemene begeleiding en commentaar geven aan de beide organisaties, voorzover het zaken betreft van gemeenschappelijk belang. Het comité moet er voor instaan dat er een betere coördinatie is van de activiteiten, de uitwisseling van informatie tussen de organisaties vergemakkelijken en zaken van gemeenschappelijk belang, andere dan de Task Force, te bediscussiëren.

Ook in het nieuwe Verdrag van 1992 waardoor de Commissies van Oslo en Parijs worden samengesmolten tot één orgaan, wordt het belang van wetenschappelijk onderzoek benadrukt. De verdragspartijen zijn gehouden om gezamenlijke beoordelingen van de kwaliteit van het mariene milieu te ondernemen en de resultaten op geregelde tijdstippen te publiceren (art. 6).

⁴²⁹⁰ Zie ook in hoofdstuk over verontreiniging.

⁴²⁹¹ OSPAR 10/11/1, § 3.9 - 3.12.

De verdragspartijen zijn ertoe gehouden aanvullende of gezamenlijke programma's van wetenschappelijk of technisch onderzoek op te stellen. De resultaten van dit onderzoek moeten aan de Commissie worden overgemaakt, evenals de gegevens inzake andere relevante programma's van wetenschappelijk of technisch onderzoek (art. 8).

Voorts krijgt ook hier de Commissie als taak om de staat van het mariene milieu te beoordelen (art. 10).

De beoordeling van de toestand van het mariene milieu wordt verder uitgewerkt in Bijlage IV bij het Verdrag⁴²⁹². De verdragspartijen moeten samenwerken bij het uitvoeren van monitoringsprogramma's⁴²⁹³ en de verkregen resultaten overmaken aan de Commissie. Zij moeten hierbij voldoen aan kwaliteitsvoorschriften ("quality assurance prescriptions") en deelnemen aan intercalibratieoefeningen. Zij moeten gebruik maken van andere wetenschappelijke beoordelingsinstrumenten zoals modelleren, afstandswaarneming ("remote sensing"). Zij moeten onderzoek uitvoeren dat noodzakelijk wordt geacht om de kwaliteit van het mariene milieu te beoordelen en kennis van het mariene milieu vergroten, met bijzondere aandacht voor de relatie tussen inbreng, concentratie en effecten. Zij moeten rekening houden met de wetenschappelijke vooruitgang, die nuttig kan zijn voor de beoordelingsdoelstellingen en die buiten het verdragskader werd gemaakt, zij het bij individuele onderzoekers of onderzoeksinstellingen, zij het bij andere onderzoeksprogramma's of onder de auspiciën van de EEG of andere regionale economische organisaties (art. 2, Bijlage IV).

Het is de taak van de Commissie om programma's van monitoring en beoordelingsgericht onderzoek te omschrijven en te implementeren, om richtlijnen voor het begeleiden van de deelnemers aan deze programma's op te stellen en om de voorstelling en interpretatie van hun resultaten goed te keuren. De Commissie moet tevens beoordelingen uitvoeren, daarbij rekening houdend met de resultaten van relevante monitoring en onderzoek, gegevens met betrekking tot de inbreng van stoffen of energie in het mariene milieu die geleverd worden krachtens de andere bijlagen bij het Verdrag, alsook met andere relevante informatie. Waar nodig, moet de Commissie het advies inroepen van andere regionale of internationale organisaties. Met deze laatste moet worden samengewerkt inzake het uitvoeren van kwaliteitsbeoordelingen (art. 3, Bijlage IV).

2.4. Bepalingen in de Noordzeeverklaringen

Reeds op de **Eerste Conferentie ter bescherming van de Noordzee** in 1984 werd erkend dat uitbreiding van de wetenschappelijke kennis inzake het mariene milieu noodzakelijk was. Tot de domeinen van gezamenlijke actie, vastgelegd in de ministeriële verklaring, behoort ondermeer de verdere ontwikkeling van het Joint Monitoring Programme van de Commissies van

⁴²⁹² Het invoegen van Bijlage IV bij het Verdrag gebeurde op basis van een Belgisch initiatief.

⁴²⁹³ Met monitoring wordt bedoeld:

- het herhaalde beoordelen van de kwaliteit van het mariene milieu evenals van elk van de componenten, met name, water, sedimenten en biota,
- het beoordelen van activiteiten of natuurlijke en antropogene inbrengen, die de kwaliteit van het mariene milieu kunnen beïnvloeden en
- het beoordelen van de effecten van die activiteiten en inbrengen (art. 1, Bijlage IV).

Oslo en Parijs. De ministers onderstrepen dat het dringend is om het gezamenlijke monitoringprogramma van de Oslo en Parijse Commissies (Joint Monitoring Programme - JMP) intensief te ontwikkelen⁴²⁹⁴. Voorts wordt aan de Commissies van Oslo en Parijs gevraagd de mogelijkheden te onderzoeken voor het oprichten van een gezamenlijke internationale milieugegevensbank van de Noordzee en de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (cf. ICES).

De ministers zijn er zich van bewust dat verontreiniging zich vooral voordoet in estuaria en de kuststreken, maar zijn ervan overtuigd dat er nog veel tekortkomingen in de kennis hierover moeten worden weggewerkt door intensieve monitoring en wetenschappelijk onderzoek (Eerste Ministeriële Verklaring, A8). Zij erkennen tevens het belang van de wetenschappelijke samenwerking inzake de bescherming van de Noordzee (Eerste Ministeriële Verklaring, A32).

De ministers nemen zich dan ook voor onderzoek en de ontwikkeling te bevorderen van een betere kennis inzake de vormen van mariene verontreiniging en van het verbeteren van de waterkwaliteit van de Noordzee (B10). Zij nemen zich ook voor om bestaande monitoringprogramma's te ontwikkelen om zo een coherent systeem te verzekeren (B12).

Op de **Tweede Noordzeeconferentie** van 1987 wordt door de ministers kennis genomen van het feit dat vooruitgang is geboekt op het gebied van herziening van wetenschappelijke kennis betreffende de toestand van de Noordzee en in het bijzonder de bijdrage van het Quality Status Report. Toch zijn belangrijke verbeteringen van wetenschappelijke grondslagen en monitoringgegevens nodig voor een grondige beoordeling van de toestand van de Noordzee (Tweede Ministeriële Verklaring V en XIII).

De ministers komen inzake de uitbreiding van wetenschappelijke kennis en inzicht het volgende overeen. Zij onderschrijven de noodzaak van een verdere ontwikkeling van op elkaar afgestemde methoden voor monitoring, modellering en beoordeling van de toestand van het milieu op nationaal en internationaal niveau. ICES en de Commissies van Oslo en Parijs zullen worden verzocht om gezamenlijk te onderzoeken wat de optimale middelen zijn om deze doelen te bereiken. Zij moeten hierbij onderzoeken wat de mogelijke voordelen zijn van een gezamenlijke werkgroep (Task Force). De genoemde organisaties worden verzocht om op basis van het Quality Status Report van 1987 nieuwe rapporten over de kwaliteit van de Noordzee voor te bereiden en te publiceren met regelmatige tussenpozen (Tweede Ministeriële Verklaring, XVI, 51-54).

Als gevolg van de Tweede Noordzeeconferentie werd in 1988 de North Sea Task Force opgezet, onder de auspiciën van ICES en Osparcom⁴²⁹⁵. De taak van de NSTF is het coördineren van monitoring van de Noordzee. De NSTF bestaat uit afgevaardigden van de acht Noordzeestaten, de Commissie van de EEG, ICES en Osparcom. Voorts zijn er waarnemers van Helcom, het Waddenzee-secretariaat en van Osparcom lidstaten die niet grenzen aan de Noordzee. Met het oog op het uitvoeren van zijn taken heeft de NSTF een vijfjarenplan opgesteld. Een

⁴²⁹⁴ Dit wordt verder uitgewerkt onder punt J van de ministeriële verklaring.

⁴²⁹⁵ Zie hierover: REID, P.C., 'The work of the North Sea Task Force' in The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), Londen, Graham & Trotman, 1990, 80-88.

van de belangrijkste taken van NSTF is het opstellen van een volgend Quality Status Report. Met het oog op de voorbereiding van het QSR 1993 werd in 1989 het Monitoring Master Plan opgesteld. Dit plan vormt de basis voor mariene monitoring activiteiten in de acht Noordzeestaten⁴²⁹⁶.

Op de **Derde Noordzeeconferentie** hebben de ministers besloten de wetenschappelijke kennis en het begrip van het ecosysteem van de Noordzee verder te vergroten als basis voor toekomstige maatregelen. Daartoe wordt de North Sea Task Force verzocht om door te gaan met de uitvoering van zijn programma. Bijzondere aandacht moet hierbij gaan naar de buitengewone algenbloei en de sterfte bij zeehonden. Tevens moet het biologische monitoringsprogramma in de kustwateren worden uitgebreid. In het 1993 Quality Status Report moet extra aandacht worden besteed aan de invloed van de visserij op het ecosysteem van de Noordzee, het toezicht op chemische stoffen die gewoonlijk niet zijn opgenomen in routinematige monitoringsprogramma's, de invloed van het milieu op moeilijk of niet afbreekbare chemicaliën, de rol van de atmosfeer in de Noordzee-vervuiling en de inventarisatie en beoordeling van bestaande schade. De NSTF moet technieken uitwerken voor het ontwikkelen van ecologische doelstellingen voor de Noordzee en haar kustwateren. Op basis van het Quality Status Report van 1993 moeten de eerste voorstellen worden uitgewerkt voor mogelijke methoden voor het herstel van reeds beschadigde ecosystemen en voor ecosystemen die nog intact zijn. Ten aanzien van de bescherming van soorten en hun natuurlijke leefomgeving moeten de relevante acties en maatregelen gecoördineerd worden. De NSTF moet een meldsysteem opzetten voor epidemische of grootschalige voorvallen van vervuiling in het mariene milieu die op dat moment niet worden gedekt door bestaande communicatiesystemen (Derde Ministeriële Verklaring, 35).

Het Quality Status Report 1993 werd officieel voorgesteld in 1994 op een wetenschappelijk symposium in Denemarken (Ebeltoft, 18-21 april 1994). Het QSR werd voordien reeds voorgelegd aan de ministers op de tussentijdse ministeriële bijeenkomst in december 1993 in Kopenhagen (4-5 december 1993)^{4297 4298}.

Door het beëindigen van het QSR 1993, zal ook de taak van de NSTF herdacht moeten worden. Het werk dat werd verricht door de NSTF zal in ieder geval een belangrijke rol spelen in de nieuwe commissie die wordt opgericht krachtens het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (1992), OSPAR⁴²⁹⁹.

De rol van OSPAR komt dan ook tot uiting in de **Vierde Noordzeeverklaring** (Esbjerg,

⁴²⁹⁶ Zie hierover: NSTF News, november 1991, 1-5.

⁴²⁹⁷ Over de tussentijdse conferentie zie: North Sea Monitor, 1994/1, 19-22.

⁴²⁹⁸ NORTH SEA TASK FORCE, North Sea Quality Status Report 1993, Londen, Oslo and Paris Commissions, 1993, 132p. Voor een bespreking hierover zie: MACGARVIN, M. en JOHNSTON, P., 'The 1993 North Sea Quality Status Report', North Sea Monitor, december 1993, 12-15. Zie ook: North Sea Monitor, 1994/2, 4-18.

⁴²⁹⁹ Zie: FERM, R. en DUCROTOY, J.-P., 'The way forward', NSTF News, juni 1993, 1.

1995⁴³⁰⁰). Zo is er ondermeer onderzoek inzake species en habitats door het verzamelen en evalueren van informatie over de impact op het mariene milieu (met inbegrip van species en habitats) van door OSPAR geïdentificeerde menselijke activiteiten, andere dan deze die leiden tot een inbreng van stoffen (Verklaring van Esbjerg, I, 3).

In het luik over species en habitats worden voorts nog volgende wetenschappelijke onderzoeksactiviteiten voorzien:

- het identificeren van ecologisch belangrijke of sleutelbiodiversiteit-indicatorsoorten en habitats, die bedreigd of kwetsbaar zijn of kunnen zijn in de Noordzee.
- het identificeren en in kaart brengen van de meest bedreigde en/of ecologisch belangrijke species en habitats, in samenwerking met ICES, EEA (European Environmental Agency) en/of andere relevante organisaties.
- het definiëren van ecologische doelstellingen voor de bescherming van de geïdentificeerde mariene soorten en habitats met het oog op behoud of herstel in een gunstige behoudsstatus.
- het ontwikkelen van het bestaande monitoringsprogramma en samengaand onderzoek om de vooruitgang inzake het realiseren van de ecologische doelstellingen te beoordelen (Verklaring, I, 9).

Ten aanzien van de visserij worden in Bijlage I bij de Verklaring een aantal onderzoeksactiviteiten voorgesteld, uit te voeren door de bevoegde beheersautoriteiten (deze autoriteiten worden niet verder gespecificeerd). Zo moet onderzoek worden gevoerd naar de selectiviteit van visserijmateriaal, het terugdringen van de mortaliteit bij zeevogels, zeezoogdieren en bentische organismen, de mogelijke effecten van industriële visserij, "discards", het vergroten van de kennis van de toestand van visstapels en populaties van andere biota, onderzoek naar de mogelijke effecten van gevaarlijke stoffen en onderzoek inzake ongestoorde gebieden (Verklaring, Bijlage I, 2).

In Bijlage 2 inzake follow-up acties inzake de strategie voor de preventie van verontreiniging door gevaarlijke stoffen, wordt Ospar ondermeer gevraagd om de nodige monitoringprogramma's te ontwikkelen en uit te voeren, met het oog op het detecteren van gevaarlijke stoffen of hun effecten in de Noordzee (Verklaring, Bijlage 2, 3.3.).

2.5. EG- regelingen inzake wetenschappelijk onderzoek

In het **Verdrag van Rome** is geen basis terug te vinden voor wetenschappelijk onderzoek. Pas met de wijzigingen doorgevoerd door de Europese Akte van 1986 wordt een hoofdstuk ingelast inzake onderzoek en technologische ontwikkeling (art. 24 Europese Akte, waarbij een titel VI aan het Verdrag wordt toegevoegd), gewijzigd door artikel 38 van het **Verdrag van Maastricht**. De bepalingen inzake onderzoek en technologische ontwikkeling zijn terug te vinden in de artikelen 130 F-P (Titel XV) van het Verdrag van Maastricht. De Gemeenschap heeft als doelstelling de wetenschappelijke en technologische grondslagen van de industrie van de Gemeenschap te versterken en de ontwikkeling van haar internationale concurrentiepositie te bevorderen. Voorts heeft zij tot doel de onderzoeksactiviteiten te bevorderen die uit hoofde van andere hoofdstukken van het Verdrag nodig worden geacht (art. 130 F (1)). Deze laatste

⁴³⁰⁰ Ministerial Declaration on the Fourth International Conference on the Protection of the North Sea, 9 June 1995.

bepaling vormt meteen de verdragsbasis voor het stimuleren van wetenschappelijk onderzoek op het vlak van milieu en visserij.

Om deze doelstellingen te bereiken, stimuleert de EG de ondernemingen, onderzoekcentra en universiteiten bij hun inspanningen op het gebied van hoogwaardig onderzoek en hoogwaardige technologische ontwikkeling. De Gemeenschap ondersteunt hun streven naar onderlinge samenwerking. Daarbij moet haar beleid er vooral op zijn gericht de ondernemingen in staat te stellen om ten volle de mogelijkheden van de interne markt te benutten.

Om de doelstellingen bepaald in artikel 130 F te verwezenlijken, onderneemt de Gemeenschap de volgende activiteiten: tenuitvoerlegging van programma's voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie, waarbij de samenwerking met en tussen ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten wordt bevorderd; bevordering van samenwerking inzake communautair onderzoek, communautaire technologische ontwikkeling en demonstratie met derde landen en internationale organisaties en de verspreiding en exploitatie van de resultaten hiervan; stimulering van opleiding en mobiliteit van onderzoekers (art. 130 G).

De Gemeenschap en de lidstaten coördineren hun activiteiten op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (art. 130 H).

Aan de Raad wordt opgelegd om een meerjaren-kaderprogramma op te maken waarin alle activiteiten van de Gemeenschap zijn opgenomen. In dit kaderprogramma worden de wetenschappelijke en technologische doelstellingen die met de activiteiten bedoeld in artikel 130 G moeten worden verwezenlijkt, vastgesteld. In het kaderprogramma worden tevens de grote lijnen van deze activiteiten aangegeven en wordt het totale maximumbedragen van en regels voor de financiële deelname van de Gemeenschap aan het kaderprogramma, evenals de onderscheiden deelbedragen van de verschillende activiteiten vastgesteld.

Het kaderprogramma kan worden aangepast of aangevuld naargelang de situatie. Het wordt tenuitvoergelegd door specifieke programma's, vastgesteld door de Raad (art. 130 I).

In uitvoering van deze bepalingen kan specifiek voor marien wetenschappelijk onderzoek naar het **MAST-programma** worden verwezen. Bij Beschikking van de Raad van 20 juni 1989 (89/413/EEG) werd een specifiek programma voor onderzoek en technologische ontwikkeling op het gebied van mariene wetenschap en technologie (Mast) goedgekeurd⁴³⁰¹. Het Mast-programma is een programma in uitvoering van het kaderprogramma voor communautair onderzoek en technologische ontwikkeling (1987-1991)⁴³⁰². Het Mast-programma liep voor een periode van 3 jaar, met een financiële bijdrage van de Gemeenschap ten belope van 50 miljoen ecu. De doelstellingen van het programma zijn ondermeer een bijdrage te leveren aan een betere kennis van het mariene milieu om het beheer en de bescherming ervan te verbeteren en om veranderingen te voorspellen evenals de ontwikkeling te stimuleren van nieuwe techno-

⁴³⁰¹ P.B.L. 200, 13 juli 1989.

⁴³⁰² Besluit 87/516/Euratom, EEG (P.B.L. 302, 24 oktober 1987), gewijzigd bij Besluit 88/193/Euratom, EEG (P.B.L. 89, 6 april 1988).

logieën voor exploratie, bescherming en exploitatie van mariene rijkdommen (cf. Bijlage I bij de Beschikking). Het programma wordt ingedeeld in vier onderdelen. Het fundamenteel en toegepast marien onderzoek is gericht op de studie van de structuur, stabiliteit en dynamica van het zeemilieu. De nadruk ligt hierbij op kustwateren en zeeën rond de lidstaten (o.a. de Noordzee). Het tweede onderdeel omvat wetenschap en technologie van kustwateren. Het deel inzake mariene technologie is gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van nieuwe instrumenten en algemene technologie die voor de vooruitgang van de mariene wetenschap nodig is. Het laatste onderdeel omvat ondersteunende initiatieven.

Het eerste Mast-programma wordt voortgezet door een tweede programma voor de periode 1991-1994, ingesteld door de Beschikking van de Raad van 7 juni 1991 inzake een specifiek programma voor onderzoek en technologische ontwikkeling op het gebied van mariene wetenschappen en technologieën (91/351/EEG)⁴³⁰³. Voor de uitvoering van het programma werd een bedrag voorzien van 102,96 miljoen ecu. De doelstellingen van het programma liggen in dezelfde lijn als het voorgaande. De inhoud is eveneens opgesplitst in vier onderdelen (wetenschap van de zee, wetenschap en technologie van kustwateren, technologie van de zee en ondersteunende initiatieven). Het eerste en tweede MAST-programma wordt voortgezet door een derde programma voor de periode 1994-1998⁴³⁰⁴.

Naast het Mast-onderzoeksprogramma, financierde de EG het **Quasimeme-project** (Quality Assurance of Information for Marine Environmental Monitoring in Europe)⁴³⁰⁵. Het Quasimeme-project ging eind 1992 van start. Het project heeft als basisdoelstelling om de accurate van gegevens die verzameld worden in het kader van monitoringprogramma's te vergroten. - Het project werd opgericht om te beantwoorden aan de vraag naar een kwaliteitscontroleprogramma voor chemische determinanten in mariene monitoringsprogramma's van de JMG van de Oslo en Parijse Commissies en de NSTF. Het project heeft drie essentiële doelstellingen:

- het ontwikkelen van een programma voor kwaliteitscontrole, dat de labo's moet stimuleren in het gebruik van "Quality Manuals" en het documenteren, rapporteren en beheren van informatie moet bevorderen;
- de ontwikkeling van een schema dat de bekwaamheid van de betrokken labo's moet testen. Tevens wordt een leerprogramma ontwikkeld dat als hulp moet dienen voor onervaren labo's;
- de oprichting van een communicatienetwerk tussen de betrokken laboratoria.

Het Quasimeme-project is niet beperkt tot de Noordzee. De internationale mariene monitoringsprogramma's van ICES (Noordatlantische Oceaan), NSTF (Noordzee), JMG-Osparcom

⁴³⁰³ P.B.L. 192, 16 juli 1991.

Dit programma wordt uitgevoerd in het kader van het derde kaderprogramma van communautaire werkzaamheden op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling, vastgesteld bij Besluit 90/221/Euratom, EEG van de Raad (P.B.L. 117, 8 mei 1990).

⁴³⁰⁴ Zie: Beschikking van de Raad betreffende het specifieke programma voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie op het gebied van de mariene wetenschappen en technologieën (1994-1998) - MAST III.

⁴³⁰⁵ Zie hierover: *Quasimeme Bulletin*, maart 1993, nr. 1; ROOSE, P., 'Quasimeme verbetert internationale monitoringprogramma's', *Het Ingenieursblad*, 1993, 7/8, 16-17.

(Noordoost Atlantische Oceaan), Helcom (Baltische Zee) en Medpol (Middelandse Zee) worden ondersteund door het project. In de stuurgroep zijn vertegenwoordigers van de EEG-lidstaten (met uitzondering van Luxemburg) en Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden.

Deelnemers aan het project zijn mariene onderzoeksinstituten uit Europa. In eerste instantie is deelname beperkt tot die labo's die gegevens inzake nutriënten, metalen of organochloor residuen aan de NSTF en JMG monitoring programma's leverden.

Naast de onderzoeksprogramma's en financiële steun aan projecten, kan tot slot nog even de rol van de EG herhaald worden inzake wetenschappelijk onderzoek op vlak van de **visserij**. Zo maakt het Wetenschappelijk en Technisch Comité voor de visserij jaarlijks een verslag op over de toestanden van de bestanden en de ontwikkeling van de visserij-activiteit. Het brengt eveneens verslag uit over de reeds uitgevoerde en nog uit te voeren werkzaamheden op het gebied van wetenschappelijk en technisch onderzoek voor de visserij en aquacultuur (art. 16, Verordening 3760/92). Het Wetenschappelijk en Technisch Comité baseert zijn adviezen op de gegevens van ICES⁴³⁰⁶.

⁴³⁰⁶ CHURCHILL, R.R., EEC Fisheries Law, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, (299 p.), 148.

DEEL II: DIVERSE GEBRUIKSFUNCTIES EN FACETTEN VAN DE NOORDZEE EN KUSTZONE: INTERNATIONAAL EN NATIONAAL BELEID

HOOFDSTUK 10. ANDERE GEBRUIKEN

In dit hoofdstuk wordt slechts summier ingegaan op een aantal andere gebruiken in het mariene milieu. De bespreking hierbij blijft beperkt tot een omschrijving van de desbetreffende functie en indien van belang, de internationale regelgeving.

1. Militaire activiteiten

1.1. Militaire activiteiten door België

In het algemeen vormt het militair gebruik van de Noordzee in vreedstijd slechts een klein deel van de gebruiksfuncties van de zee en de kustzone. Voor het uitvoeren van militaire oefeningen zijn diepere wateren immers meer geschikt dan de ondiepe en druk bevaren wateren in de Zuidelijke Bocht. Voorbeelden van activiteiten in vreedstijd zijn nationale en NAVO - oefeningen en controles door mijnenbestrijdingsschepen. De NAVO gebruikt ook het luchtruim boven de Noordzee voor het houden van routine training⁴³⁰⁷.

Hierna volgt een kort overzicht van de militaire activiteiten of taken uitgeoefend door België. Bij de militaire activiteiten in de Noordzee kan een onderscheid worden gemaakt tussen de eigenlijke militaire activiteiten enerzijds en tussen de civiele taken anderzijds. De nadruk ligt hierbij uiteraard op de activiteiten van de Belgische Marine⁴³⁰⁸. Het operationele gedeelte van de Marine is COMOPSNV (Commando marineoperaties en -training) te Zeebrugge.

Militaire activiteiten

De Marine staat in voor het beschermen van de maritieme belangen van het land, door de bescherming van de maritieme routes te verzekeren en de vrije toegang tot onze havens te garanderen.

De militaire taken van de Marine in dit verband zijn tweevoudig. Een eerste taak is de mijnenbestrijding (mijnenvrij houden van scheepvaartroutes en havens) door het mijnenvegen of mijnenjagen. In volle zee wordt de mijnenbestrijding uitgevoerd door de NAVO STANAVMINFOR-flottielje. Dit flottielje is permanent actief en zorgt voor mijnenbestrijding in het Kanaal en de Noordzee. De deelnemende landen zijn België, Duitsland, Groot-Brittannië

⁴³⁰⁷ NSQSR, 18.

⁴³⁰⁸ Zie hierover: Themanummer Zeemacht, VOX, 1994, nr. 9418, 6-8; JACOBS, C., De structuur, de middelen en de werking van de Belgische Zeemacht, Postuniversitaire Cyclus Haven- en Maritieme Wetenschappen, Universiteit Gent, 9 maart 1988, 1-3; MINISTERIE VAN LANDSVERDEDIGING, Witboek '94, Brussel, 1994, (160 p.), 135-141.

en Nederland.

Een tweede taak van de Zeemacht is het escorteren en beschermen van koopvaardij schepen tegen vijandelijke onderzeeboten, oppervlakteschepen en vliegtuigen. In volle zee is het NAVO STANAVFORLANT-flottielje permanent actief in de Atlantische Oceaan. Belgische fregatten nemen geregeld deel aan oefeningen van het flottielje.

Daarnaast neemt de Marine deel aan internationale operaties in crisis- of oorlogssituaties (zoals bijvoorbeeld operatie Southern Breeze⁴³⁰⁹ in de Perzische Golf).

In het kader van de hierbovengenoemde taken moet een permanent inzetbare en operationele vloot worden gegarandeerd en worden door de Marine gedurig oefeningen gehouden, hetzij nationaal, hetzij in samenwerking met andere landen. Hierbij dient gewezen te worden op de intensieve samenwerking die bestaat tussen de operationele eenheid van de Belgische Marine en de Nederlandse Marine⁴³¹⁰. Hierdoor wordt de vroegere samenwerking tussen beide Marines in geval van oorlogstijd of crisistijd uitgebreid tot samenwerking in vreedetijd.

Alhoewel oefeningen door de Marine in de Belgische mariene gebieden slechts een klein onderdeel vormen van de oefeningen waaraan zij deelnemen, wordt er hierna kort op ingegaan. Hierbij wordt de nadruk vooral gelegd op de interacties met andere gebruikers van de Noordzee.

Inzake de mijnleg-, mijnjaag- en mijnveegoefeningen in de Noordzee, het Kanaal en de wateren omheen de Britse eilanden wordt voor zeevarenden informatie verstrekt in de Berichten aan zeevarenden, uitgegeven door de Hydrografische Dienst van de kust⁴³¹¹. In de mate van het mogelijke worden de oefenmijnoperaties en de mijnjaag- en mijnveegoefeningen beperkt tot de zeegebieden vermeld in de Berichten aan zeevarenden. In het eerste nummer van het jaar van de Berichten aan zeevarenden worden de mijn oefengebieden opgegeven voor de Britse eilanden, Frankrijk (noord en noordwestkusten) en België en Nederland⁴³¹². In de Berichten wordt tevens een omschrijving gegeven van de Belgische en Nederlandse inerte oefenmijnen.

Het houden van mijnenbestrijdingsoefeningen en het leggen van oefenmijnen in welbepaalde

⁴³⁰⁹ Hierbij kreeg de Belgische Marine twee taken: enerzijds werd toezicht gehouden in de Rode Zee op de naleving van het VN- embargo tegen Irak en anderzijds werden mijnenjagers ingezet voor mijnenbestrijding in de Perzische Golf.

⁴³¹⁰ Alhoewel er vroeger ook reeds werd samengewerkt, is de verregaande samenwerking er sinds een akkoord van 1995, dat in werking is getreden sinds 1 januari 1996.

⁴³¹¹ Hydrografische Dienst van de Afdeling Waterwegen Kust (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap).

⁴³¹² Voor 1996 zie: *Berichten aan zeevarenden*, 1996, nr. 1/33, 101-107. Voor België en Nederland zijn dit de oefengebieden NB 1 ((Westhinder), NB 4 (Schouwenbank), NB 6 (Westgat), NB 7 (Everingen), NB 8 (Molengat), NB 9 (Goeree), NB 10 (Wenduinebank) en NB 11 (Doggerbank, South). De NB 10 wordt enkel gebruikt als oefenzone voor het mijnenjagen. De exacte coördinaten van de oefenzones zijn terug te vinden in de Berichten aan Zeevarenden.

zones wordt aangekondigd in een bijkomend Bericht aan zeevarenden⁴³¹³. Alle schepen worden verzocht het doorvaren van deze zones te vermijden. Normaal worden deze oefenmijnvelden bewaakt door schepen van de Zeemacht⁴³¹⁴.

Naast mijnenbestrijdingsoefeningen gebeuren tevens schietoefeningen op drijvende doelen in de Noordzee. De zone waarin deze oefeningen kunnen worden uitgevoerd, wordt megedeeld in de Berichten aan zeevarenden. Het schieten gebeurt vanuit de zuidergrens van deze zone in noordelijke richting. Deze schietzone wordt niet bewaakt. De oppervlakte oefeningen zullen 's nachts en overdag worden uitgevoerd op een gesleept of verankerd drijvend doel. De aan de oefening deelnemende eenheden geven bepaalde signalen (vermeld in de Berichten aan zeevarenden). De juiste periodes waarin deze oefeningen worden opgegeven worden megedeeld in de Berichten aan zeevarenden⁴³¹⁵. Alle zeevarenden worden uitdrukkelijk verzocht om buiten de schietzone te blijven⁴³¹⁶. In het algemeen zijn er geen schietoefeningen op zaterdagen, zondagen en wettelijke feestdagen.

Naast het uitoefenen van activiteiten op zee, vinden tevens militaire activiteiten plaats vanop het vasteland: zo zijn er ter hoogte van het strand te Nieuwpoort-Lombardzijde regelmatig zeevaartse schietoefeningen. Deze oefeningen gebeuren hoofdzakelijk door de Landmacht en Luchtmacht. Het aandeel van de Marine in deze oefeningen is zeer beperkt en gebeurt uitsluitend met inerte oefenmunitie.

De zones waar de schietoefeningen worden gehouden in de territoriale zee staan aangeduid op de hydrografische kaarten van de kust. Er zijn drie schietsectoren (kleine sector, middensector en de grote sector⁴³¹⁷). In de Berichten aan zeevarenden worden tevens de gebruikte signalen in de drie sectoren beschreven. Zolang deze signalen worden getoond, worden de schietzones gevaarlijk verklaard voor de zeevaart. Alle vaartuigen worden dringend verzocht deze zones te mijden. De vaartuigen die zich in deze zones zouden bevinden, worden dringend verzocht deze zo snel mogelijk te verlaten.

Het toezicht op de schietsectoren wordt uitgeoefend door de militaire en/of burgerlijke overhe-

⁴³¹³ Zie bijvoorbeeld Berichten aan zeevarenden, 1996, nr. 14/114, 2: vanaf 8 juli tot en met 14 juli 1996 zal het NAVO smaldeel STANAVFORCHAN mijnenjachtoefening uitvoeren op de in het Bericht vermelde routes. De scheepvaart wordt verzocht voldoende aandacht te besteden en met matige vaart te passeren.

⁴³¹⁴ Berichten aan zeevarenden, 1996, nr. 1/34, 107.

⁴³¹⁵ Zie bijvoorbeeld: Berichten aan zeevarenden, 1996, nr. 13/109, 2: op 26 juni 1996 van 13.30 u tot 14.15 u worden schietoefeningen gehouden in de S- sector. De Wielingen zal schieten op een drijvend doel gesleept door de Zeemeeuw. De lengte van de sleep zal ongeveer 1 km bedragen.

⁴³¹⁶ Berichten aan zeevarenden, 1996, nr. 1/49, 134-135.

⁴³¹⁷ a. Kleine sector: de gevaarlijke zone is begrepen in een sector met 2,5 mijl straal en als middelpunt de vuurtoren van Nieuwpoort, begrensd door de peilingen 114° van de vuurtoren van Nieuwpoort en 191° van de vroegere watertoren van Westende (positie 51°10',19N - 2°46', 70E); b. Middensector: de gevaarlijke zone is begrepen in een sector met 7,5 mijl straal en als middelpunt de positie 51°08',67N - 2°46', 23E, begrensd door dezelfde peilingen als in a.; c. Grote sector: de gevaarlijke zone is begrepen in een sector met 12,8 mijl straal hebbende hetzelfde middelpunt en begrensd zoals in b (Berichten aan zeevarenden, 1996, nr. 1/47, 131-132).

den. Bij het vaststellen van overtredingen wordt rechtstreeks verslag uitgebracht aan de Hoofdwaterschout van de Kust.

De periode waarin de schietoefeningen worden gehouden, worden bekend gemaakt in de Berichten aan zeevarenden⁴³¹⁸.

Over de effecten van militaire activiteiten op het Noordzeemilieu zijn zeer weinig gegevens beschikbaar. De directe impact van militaire activiteiten zijn waarschijnlijk het verstoren van zeezoogdieren en vogels ten gevolge van schietoefeningen, ontploffen van mijnen en laagvliegende vliegtuigen en helicopters. De activiteiten zorgen tevens voor een input van verontreinigende stoffen (bv. koper, lood en kwik)⁴³¹⁹. De schietoefeningen boven zee ter hoogte van het strand van Nieuwpoort-Lombardzijde maken het gebied tijdelijk ongeschikt voor pleisterende vogels. Bij het overvliegen van helicopters, afkomstig van de luchtmachtbasis van Koksijde, over de Kustbanken in de territoriale zee zijn eveneens verstoringen vastgesteld voor zeevogels. Nochtans lijkt hiervoor een belangrijke mate van gewenning op te treden⁴³²⁰.

Burgerlijke taken

Naast de eigenlijke militaire taken, worden door de Marine nog andere taken uitgeoefend in samenwerking met andere ministeries.

- De Marine staat in voor het onderhoud, het bemannen en de werking van het oceanografisch onderzoeksschip, de Belgica. De Belgica wordt gebruikt voor onderzoek door BMM en het Rijksstation voor Zeevisserij en wordt ter beschikking gesteld van universiteiten.

- De Marine vervult tevens een belangrijke taak inzake visserijcontrole in de gebieden onder Belgische jurisdictie en buiten deze gebieden over Belgische vissersschepen. Deze visserijcontrole gebeurt in samenwerking met het Ministerie voor Landbouw (technische raadgeving). Het vaststellen van overtredingen gebeurt door de Marine. Voor de controles wordt gebruik gemaakt van schepen van de Marine en indien mogelijk van helicopters of een Britten Norman vliegtuig.

- De Marine verleent tevens steun aan het Ministerie van Leefmilieu voor de bestrijding van

⁴³¹⁸ Zo werden in 1996 (gegevens tot september) schietoefeningen aangekondigd voor de volgende periodes en plaatsen: periode 12 februari tot en met 23 februari in de midden sector; van 26 februari tot en met 8 maart in de midden sector; van 11 maart tot en met 22 maart in de midden sector; van 25 maart tot en met 5 april in de midden sector; van 8 april tot en met 19 april in de midden sector; van 22 april tot en met 3 mei in de kleine sector; van 6 mei tot en met 17 mei in de kleine en midden sector; van 20 mei tot en met 31 mei in de grote sector; van 3 juni tot en met 14 juni in de midden sector; van 17 juni tot en met 21 juni in de grote sector; van 16 september tot en met 27 september in de kleine en midden sector (zie verschillende Berichten aan Zeevarenden van 1996). Telkens wordt opgegeven op welke dagen en uren er schietoefeningen worden gehouden.

⁴³¹⁹ North Sea Subregion 4 Assessment Report, 187.

⁴³²⁰ SEYS, J., MEIRE, P., DEVOS, K. en KUIJKEN, E., Conceptrapport. De Kust- en Vlaamse banken: ecologisch belang, raakvlakken met andere functies en beheerssuggesties, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, mei 1993, (27 p. en bijlagen), 16-17.

verontreiniging op zee. Het Commando Operaties van de Marine is het nationaal contactpunt in het kader van de Overeenkomst van Bonn. In het kader van het luchttoezicht voorzien door deze overeenkomst, stelt de Landmacht (Licht vliegwezen) een Britten Norman Islander toestel ter beschikking van BMM. De schepen van de Marine kunnen ingezet worden ingeval van een detectie van pollutie. Zij neemt deel aan het rampenplan voor de Noordzee: de Marine zorgt voor het alarmeren van de bevoegde autoriteiten en diensten. De operaties worden ter plaatse gecoördineerd door een officier van de Marine. Bij zeewaterverontreiniging zorgt de Marine voor de coördinatie van de ter beschikking gestelde bestrijdingsmiddelen.

- De Marine vervult ook een taak bij het opsporen van wrakken. Er wordt tevens toezicht gehouden op de bebakening uitgevoerd ten behoeve van het Ministerie van Verkeerswezen.

- De Marine staat in voor het ontmijnen en vernietigen van springstoffen op zee⁴³²¹. In de Berichten voor zeevarenden worden richtlijnen gegeven voor zeevarenden in het geval mijnen of explosieven worden opgevist⁴³²².

- De Marine verleent hulp bij redding op zee, in samenwerking met de Luchtmacht. Hiervoor beschikt de Luchtmacht over vijf Seaking-helicopters.

- De Marine verleent ondersteuning aan de zeevaartpolitie en de douane. Het betreft de bewaking van schepen die worden verdacht van drugtraffiek en het eventueel enteren ervan.

- Op aanvraag van het bevoegde ministerie verifieert de Marine de toegestane exploitatievoorwaarden voor zand- en grindwinningen.

De Marine voert aldus, naast de eigenlijke militaire activiteiten die veelal gebeuren in internationaal verband, belangrijke civiele taken uit. Deze taken werden gedurende de laatste jaren uitgebreid (bv. pollutiecontrole en bestrijdingstaken). De civiele taken worden uitgeoefend in de zones die onder Belgische jurisdictie vallen en ten aanzien van Belgische schepen in de volle zee. De uitbreiding van de zones onder Belgische jurisdictie, door het instellen van een EEZ, betekent dat het gebied waarover de Marine controlerende taken dient uit te oefenen, aanzienlijk zal worden uitgebreid.

Het uitoefenen van de taken door de Marine vereist dat er voldoende middelen (logistiek en personeel) moet zijn om deze taken naar behoren te kunnen vervullen. Als gevolg van de herstructurering en de afslanking van het leger werd zowel inzake logistiek als inzake manschappen een serieuze inkrimping van de Marine doorgevoerd. Dit heeft voor gevolg dat de Marine momenteel bestaat uit ongeveer 2.500 manschappen, met een verhouding 1 op zee en 1,5 op het land. Deze verhouding is op termijn niet houdbaar en zou minstens een verhouding moeten bedragen van 1/2,5. Dit betekent echter dat er 1.000 bijkomende krachten vereist zijn, om zowel de militaire taken in internationaal en nationaal verband en de civiele taken te kunnen

⁴³²¹ Zo werd in 1995 ongeveer 85 ton munitie vernietigd in België, waarvan 33,5 ton op zee werd vernietigd en 51,5 ton op het land (informatie verkregen bij de Marine).

⁴³²² Zie voor 1996: Berichten aan zeevarenden, nr. 1/14, 43-45.

blijven vervullen⁴³²³.

Voor de logistieke ondersteuning zijn de middelen voor de internationale militaire activiteiten weliswaar minimaal, maar volstaan om in internationaal kader een rol te kunnen vervullen. Voor het uitvoeren van de bijkomende civiele taken zijn de logistieke middelen echter ruim onvoldoende. Voor het uitvoeren van de taken zoals visserijwacht, pollutiecontrole, pollutiebestrijding zijn er voldoende en efficiënte middelen vereist. Voor de visserijwacht zijn de logistieke middelen niet aangepast (verouderde schepen, te traag)⁴³²⁴. Voor de bestrijding van de pollutie zijn er bestrijdingsmiddelen vereist (vnl. mechanische bestrijdingsmiddelen zoals bijvoorbeeld een "skimmer"). Alhoewel in het kader van het Akkoord van Bonn beroep kan worden gedaan op de logistieke middelen van andere landen, is het niettemin aangewezen dat België zelf over een minimum van middelen beschikt.

Voor het uitoefenen van de civiele taken op zee zijn, om de taken naar behoren te kunnen uitoefenen en in het licht van de mogelijke uitbreiding van de jurisdictie door de instelling van een EEZ, een aantal geschikte patrouilleschepen vereist. Om een permanente paraatheid te kunnen verzekeren zijn drie bijkomende schepen vereist (waarvan twee permanent beschikbaar)⁴³²⁵.

Naast de logistieke ondersteuning is tevens een coördinatie vereist van de acties en taken die worden uitgevoerd op zee (cf. ook *supra* deel 1 inzake bevoegdheidsuitoefening in België): uit de bevoegdheidsverdeling blijkt immers dat er verschillende diensten bevoegd zijn. De civiele taken die door de Marine worden uitgevoerd zijn meestal op vraag van of in samenwerking met andere ministeries of diensten. Coördinatie is veelal op een ad hoc basis en heeft geen formele grondslag. Om de taken te kunnen vervullen is in ieder geval een samenwerking vereist inzake de inzet van de middelen. Een dergelijke samenwerking van middelen bestaat reeds voor het oceanografisch schip de Belgica. Voor de patrouilleschepen die zijn vereist voor de controletaken aan de kust, is een gelijkaardige samenwerking vereist, waarbij de middelen worden ingezet op basis van prioriteiten.

Naast de samenwerking op het vlak van de logistiek, is voor een efficiënte vervulling van de taken ook een coördinerende instantie vereist. Hierbij is een mogelijke optie de oprichting van een Kustwacht in analogie met Nederland. De oprichting van een Kustwacht houdt geen oprichting van een nieuwe dienst in, maar is een coördinerend orgaan, waarin de bestaande instanties vertegenwoordigd zijn. Het coördinerend orgaan krijgt echter de verantwoordelijkheid voor acties op zee. Het coördineren van de bestaande taken is van groot belang teneinde het optreden op zee efficiënt te laten verlopen.

1.2. Internationale reglementering met betrekking tot militaire activiteiten op zee

De reglementering inzake het uitoefenen van militaire activiteiten is verschillend naargelang de

⁴³²³ Onderhoud met Commodore T. de Maisières, Gent, 7 november 1996.

⁴³²⁴ Dit heeft voor gevolg dat momenteel geen enkel schip operationeel is om aan visserijcontrole te doen: de bestaande patrouilleschepen zijn in herstelling of dienen omgebouwd te worden tot visserijwachtschip.

⁴³²⁵ Onderhoud met Commodore T. de Maisières, Gent, 7 november 1996.

diverse mariene zones.

De bevoegdheid inzake militaire activiteiten in de **territoriale zee** is voorbehouden aan de kuststaat. Dit is inherent aan de soevereiniteit van de kuststaat over de territoriale zee. De kuststaat kan in zijn territoriale zee maatregelen nemen ten aanzien van veiligheid en defensie⁴³²⁶. Zo is de kuststaat gerechtigd vlootoefeningen te houden, mijnen te leggen en dergelijke meer. De bevoegdheid tot het nemen van defensiemaatregelen wordt uiteraard beperkt door het recht op onschuldige doorvaart. Nochtans mag het recht op onschuldige doorvaart door vreemde schepen in bepaalde gebieden van de territoriale zee tijdelijk worden opgeschort door de kuststaat indien de opschorting onontbeerlijk is voor de bescherming van zijn veiligheid. Een dergelijke opschorting wordt slechts van kracht nadat zij op behoorlijke wijze is bekend gemaakt (art. 16 (3) VTZ). Het Zeerechtverdrag van 1982 somt een aantal activiteiten op die geacht worden gevaar op te leveren voor de vrede, de orde of de veiligheid van de kuststaat en dus niet onschuldig worden geacht. Tot deze activiteiten behoren ondermeer oefeningen van wapens van enigerlei aard, evenals het lanceren, doen landen of het aan boord nemen van militair materieel (art. 19 (2) (b) en (f)). Andere activiteiten die niet onschuldig worden geacht zijn bedreiging met of gebruik van geweld tegen de soevereiniteit, territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van de kuststaat, handelswijzen gericht op het vergaren van informatie ten nadele van de verdediging of de veiligheid van de kuststaat (art. 19 (2) (a) en (c)).

Op **volle zee** omvat de vrijheid van volle zee, de vrijheid voor het uitoefenen van militaire activiteiten, alhoewel dit niet expliciet wordt opgenoemd in het Zeerechtverdrag (cf. art. 87 Zeerechtverdrag). Artikel 88 van het Zeerechtverdrag voegt daar onmiddellijk aan toe dat de volle zee voorbehouden is voor vreedzame doeleinden. Een aantal verdragen beperkt trouwens het uitoefenen van militaire activiteiten op volle zee. Zo is er het Verdrag van 1971 inzake het verbod van plaatsen van kernwapens en strategische wapens op de zeebodem⁴³²⁷. Dit verdrag bepaalt dat geen strategische en kernwapens mogen worden geplaatst buiten een zeestreek van 12 zeemijl vanaf de kust. Een ander verdrag dat het uitoefenen van militaire activiteiten aan banden legt is het Verdrag van 1963 inzake het testen van kernwapens in de atmosfeer, in de ruimte en onder water^{4328,4329}. Daarin komen de verdragspartijen overeen om geen testen met kernwapens uit te voeren onder water, met inbegrip van de territoriale zee en de volle zee.

⁴³²⁶ Zie: SOMERS, E., Inleiding tot het internationaal zeerecht, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, (457 p.), 71-72.

⁴³²⁷ Verdrag van 11 februari 1971 inzake het verbod van plaatsen van kernwapens en strategische wapens op de zeebodem. In werking getreden op 18 mei 1972. Tekst in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW, The Ratification of Maritime Conventions, Londen, Lloyd's of London Press, 1990, II.1-36.

⁴³²⁸ Verdrag van 5 augustus 1963 inzake het testen van kernwapens in de atmosfeer, in de ruimte en onder water. In werking getreden op 10 oktober 1963. Al meer dan 100 staten hebben dit verdrag geratificeerd. Tekst in: THE INSTITUTE OF MARITIME LAW, The Ratification of Maritime Conventions, Londen, Lloyd's of London Press, 1990, II.1-34.

⁴³²⁹ Zie in dit verband ook een recent advies van het Internationaal Hof van Justitie "Advisory opinion on the legality of the threat or use of nuclear weapons". Tekst in: ILM, 1996, 809.

Oorlogsschepen⁴³³⁰ vallen onder een specifiek statuut en dit zowel in de territoriale zee als op volle zee. Indien een oorlogsschip de wetgeving en voorschriften van de kuststaat ten aanzien van de vaart door de territoriale zee niet in acht neemt en verzoeken om deze in acht te nemen, negeert, kan de kuststaat van een oorlogsschip eisen dat het de territoriale zee onverwijld verlaat (art. 23 VTZ en art. 30 Zeerechtverdrag). De vlagstaat draagt internationale verantwoordelijkheid voor verliezen of schade voor de kuststaat voortvloeiend uit de niet-naleving door een oorlogsschip van de wetgeving en voorschriften van de kuststaat ten aanzien van de vaart door de territoriale zee of niet-naleving van de bepalingen van het Zeerechtverdrag of van andere regels van het internationale recht (art. 31 Zeerechtverdrag). Met inachtneming van deze laatste bepalingen doet niets in het Verdrag afbreuk aan de immuniteiten van oorlogsschepen (art. 32 Zeerechtverdrag).

Op volle zee genieten oorlogsschepen volledige immuniteit van rechtsmacht van iedere staat die niet de vlagstaat is (art. 8 VVZ en art. 95 Zeerechtverdrag).

2. Onderzeese kabels en pijpleidingen

2.1. Onderzeese kabels en pijpleidingen in het Belgisch continentaal plat

In het luik inzake de exploitatie van niet-levende rijkdommen werd reeds vermeld dat doorheen het Belgisch continentaal plat een pijpleiding loopt voor het vervoer van gas. Deze pijpleiding ("Zeepipe") zorgt voor het transport van aardgas van Sleipner (Sleipner-veld van het Noorse continentaal plat) naar Zeebrugge⁴³³¹.

De onderzeese (communicatie) kabels zijn aangeduid op de hydrografische kaarten van de kust. Enkel de nog in gebruik zijnde kabels worden aangeduid, alhoewel op speciale visserijkaarten voor de Noordzee ook de niet meer gebruikte kabels voorkomen. Door de ernstige stoornissen in verbinding of aanvoer die kunnen ontstaan bij beschadiging, de zeer hoge reparatiekosten en in sommige gevallen mogelijk levensgevaar, moeten alle voorzorgen worden genomen om ankeren en korren te vermijden op of in de nabijheid van kabels en pijpleidingen, zelfs indien er geen speciaal verbod op de kaart voorkomt. In de Berichten aan zeevarenden wordt melding gemaakt van de mogelijke gevaren die verbonden zijn aan het doorhakken van kabels en pijpleidingen om ankers of vistuig te klaren⁴³³².

⁴³³⁰ Onder oorlogsschip wordt in het Zeerechtverdrag verstaan een schip dat behoort tot de strijdkrachten van een staat en dat de uiterlijke onderscheidingsteken draagt van zulke schepen van zijn nationaliteit. De commandant moet in staatsdienst zijn en zijn naam moet voorkomen in de desbetreffende dienstlijst of het equivalent daarvan, en de bemanning moet onderworpen zijn aan de regels van de krijgstuicht (art. 29).

⁴³³¹ Zie hierover: SCHEPENS, I., Het Seapipe-project: juridische benadering, verhandeling voorgelegd tot het bekomen van de graad van licentiaat in de staats- en bestuurswetenschap, Universiteit Gent, 1990, 168 p.

⁴³³² Berichten aan zeevarenden, 1996, nr. 1/38, 110-112.

2.2. Internationale reglementering inzake het leggen van onderzeese kabels en pijpleidingen

Algemeen

Het regime voor het leggen van onderzeese kabels verschilt naargelang het rechtsgebied. Binnen de **territoriale zee** is de kuststaat uiteraard bevoegd voor het leggen van kabels en pijpleidingen als gevolg van de soevereiniteit waarover de kuststaat beschikt (art. 2 VTZ). In het Zeerechtverdrag wordt de soevereiniteit van de kuststaat inzake het leggen van onderzeese kabels en pijpleidingen bevestigd door artikel 2 en door de artikelen inzake de onschuldige doorvaart. Zo wordt de doorvaart niet onschuldig geacht indien het schip activiteiten onderneemt, gericht op de verstoring van communicatiesystemen (piraatuitzendschepen) of van andere voorzieningen of installaties van de kuststaat (art. 19 (k)). De kuststaat kan met het oog op het beschermen van kabels en pijpleidingen de nodige wetten en voorschriften aannemen (art. 21 (c)).

Op het **continentaal plat** mag de kuststaat het leggen van onderzeese kabels en pijpleidingen niet belemmeren. Deze beperking is wel onderworpen aan het recht van de kuststaat om redelijke maatregelen te nemen voor de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen (art. 4 VCP, cf. ook art. 26 (2) VVZ). Op het continentaal plat zijn alle staten gerechtigd kabels en pijpleidingen te leggen. Bij het leggen van de kabels of pijpleidingen moeten de staten naar behoren rekening houden met reeds aanwezige kabels. In het bijzonder dienen de mogelijkheden voor het herstellen van de kabels niet te worden aangetast. De kuststaat mag het leggen en het onderhoud ervan niet belemmeren, onder voorbehoud van zijn recht redelijke maatregelen te nemen voor exploratie en exploitatie van zijn continentaal plat en het voorkomen, verminderen en bestrijden van verontreiniging door pijpleidingen. Bovendien is het tracé van de pijpleidingen onderworpen aan de toestemming van de kuststaat. De kuststaat heeft het recht voorwaarden te stellen voor kabels of pijpleidingen die zijn gebied of territoriale zee binnenkomen. De kuststaat heeft rechtsmacht over kabels en pijpleidingen, aangelegd of gebruikt in verband met de exploratie en exploitatie van zijn continentaal plat (art. 79 Zeerechtverdrag).

Op **volle zee** omvat de vrijheid van de volle zee tevens het recht onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen (art. 2 (2) VVZ en art. 87 Zeerechtverdrag). Deze vrijheid geldt eveneens in de **exclusieve economische zone** (art. 58 (1) Zeerechtverdrag).

Dit principe wordt expliciet bevestigd in artikel 26 VVZ (alle staten hebben het recht onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen op de bedding van de volle zee). Bij het leggen van de kabels moeten de staten rekening houden met reeds bestaande kabels en pijpleidingen. Er moet in het bijzonder op worden toegezien dat de mogelijkheid tot het herstellen van bestaande kabels en pijpleidingen niet nadelig wordt beïnvloed (art. 26 (3) VVZ). Elke lidstaat moet het opzettelijk of ten gevolge van grove onachtzaamheid breken of beschadigen van een onderzeese kabel, wat het onderbreken of bemoeilijken van telefoonverbindingen tot gevolg kan hebben, alsmede het breken of beschadigen van een pijpleiding of een sterkstroomkabel bestraffen. Dit geldt enkel ten aanzien van schade aangebracht door een schip dat de vlag voert van die staat of door een persoon die onderworpen is aan zijn rechtsmacht. Deze bepaling geldt niet indien schade wordt veroorzaakt door personen die hun schip of hun leven proberen

redden, nadat zij alle redelijke voorzorgen genomen hadden om een breuk of beschadiging te vermijden (art. 27 VVZ). De lidstaten moeten ook de nodige maatregelen nemen om de personen onder hun rechtsmacht die eigenaar zijn van een kabel of pijpleiding in volle zee en die bij het leggen of herstellen van die kabels of pijpleidingen schade veroorzaakt hebben aan een andere kabel of pijpleiding, de kosten van het herstel te doen betalen (art. 28 VVZ). Er moeten tenslotte maatregelen worden genomen door de lidstaten om te verzekeren dat eigenaars van schepen die kunnen bewijzen dat zij een anker, net of ander visgerei hebben opgeofferd om beschadiging van een onderzeese kabel of pijpleiding te voorkomen, schadeloos zullen worden gesteld door de eigenaar daarvan. Voorwaarde is wel dat de eigenaar van het schip alle redelijke voorzorgsmaatregelen heeft genomen (art. 29).

De vrijheid voor het leggen van kabels en pijpleidingen op volle zee wordt tevens bevestigd in artikel 112 Zeerechtverdrag: alle staten hebben het recht onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen op de bodem van de volle zee buiten het continentaal plat. De bepaling die geldt voor het continentaal plat inzake de verplichting rekening te houden met bestaande kabels is ook hier van toepassing (art. 112 (2)). De bepalingen uit het VVZ inzake de beschadiging van kabels of pijpleidingen worden hernomen in het Zeerechtverdrag (artt. 113-114-115).

De bescherming van onderzeese kabels werd internationaal reeds geregeld door het Verdrag van Parijs van 14 maart 1884. Dit verdrag geldt buiten de territoriale zee. De bepalingen van dit verdrag werden herhaald en uitgebreid in het VVZ en in het Zeerechtverdrag. Het Verdrag van 1884 werd door België goedgekeurd bij Wet van 18 april 1885⁴³³³.

Bilateraal akkoord met Noorwegen

In 1988 werd door België en Noorwegen een akkoord gesloten in verband met het vervoer van gas via de "Zeepipe" afkomstig van het Noorse continentaal plat naar België. Dit akkoord werd goedgekeurd bij Wet van 19 september 1991⁴³³⁴.

In de overeenkomst wordt bepaald dat België geen bezwaar heeft tegen de aanleg en exploitatie van een pijpleiding voor het vervoer van gas van het Noorse continentaal plat naar België (art. 1). De eigendom en exploitatie van de pijpleiding zullen berusten bij vennootschappen opgericht of ingeschreven naar Noors recht, of bij de Noorse staat (art. 2 (1)). Indien afstand wordt gedaan van de door Noorwegen verleende vergunning voor de aanleg en exploitatie van de pijpleiding, of als de vergunning vervalt of wordt ingetrokken, kan Noorwegen eisen dat de eigendom van de pijpleiding overgaat naar de Noorse staat (art. 6 (1)).

De vennootschappen zijn onderworpen aan de Noorse wetten en rechtsmacht, wat de pro-

⁴³³³ B.S., 21 april 1888. Naast de goedkeuringswet wordt bij Wet van 18 april 1885 de uitvoering van het Verdrag geregeld (sanctionering bij niet-naleving van het Verdrag).

⁴³³⁴ Wet houdende goedkeuring van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Koninkrijk Noorwegen inzake het vervoer per pijpleiding van gas van het Noorse Continentaal Plat en uit andere gebieden naar het Koninkrijk België, en van de wisseling van brieven inzake de uitlegging van artikel 2, §2 van deze Overeenkomst, ondertekend te Oslo op 14 april 1988, B.S., 20 september 1993. Kennisgevingen van het akkoord werden gedaan op 12 januari 1989 door Noorwegen en op 27 januari 1992 door België. Het akkoord is in werking getreden op 27 januari 1992.

cedures, rechtbanken en tenuitvoerlegging in burgerlijke en strafrechtelijke zaken aangaat. Hetzelfde geldt voor de pijpleiding en de daarop betrekking hebbende voorvallen, met dien verstande echter dat dit de gelijktijdige bevoegdheid van de Belgische rechtbanken en de toepassing van de Belgische wetgeving op het continentaal plat, de territoriale zee en het landterritorium van het Koninkrijk België niet uitsluit (art. 2 (2)). Deze laatste bepaling werd verduidelijkt in brieven die werden uitgewisseld door beide landen. Aan deze bepaling dient de volgende betekenis te worden toegekend: beide landen zijn overeengekomen dat ten aanzien van de pijpleiding en daarmee verband houdende voorvallen op het continentaal plat, in de territoriale zee en op het landterritorium van België, de desbetreffende Belgische wetgeving, met name die inzake de vereiste vergunningen, van toepassing is en dat de Belgische rechtbanken een gelijktijdige bevoegdheid hebben. De bepalingen van artikel 2 (2) doen geen afbreuk aan de soevereiniteit of soevereine rechten van België met betrekking tot zijn continentaal plat, territoriale zee en landterritorium (art. 2 (3)).

Er kan eventueel gas afkomstig uit het continentaal plat van andere staten via de pijpleiding naar België worden vervoerd (art. 3).

België verbindt er zich toe niets te ondernemen om te verhinderen dat het gas vanuit België verder wordt vervoerd. België zal op het gas en het vervoer ervan geen douanerechten of andere belastingen heffen (art. 8).

De pijpleiding dient in de mate van het mogelijke aan eenvormige veiligheids- en meetnormen te voldoen. De goedkeuring van de meetapparatuur op het grondgebied van België en de goedkeuring van de bedieningstechnieken, evenals de definitieve vrijgeving van de pijpleiding op het vlak van de veiligheid berust bij Noorwegen, onder voorbehoud van de instemming door België. Noorwegen kan de pijpleiding en de meetapparatuur in België inspecteren, daartoe gegevens vergaren en verbeteringen verlangen, voor zover dit voor het toezicht op de naleving van de bouwvoorschriften, de aanleg en de exploitatie van de pijpleiding is vereist (artt. 4 - 5).

Regelgeving inzake milieueffectrapportage

Het leggen van een pijpleiding voor het transport van olie of gas is een ingrijpende maatregel die nadelige effecten op het milieu kan hebben. Een voorafgaandelijke milieueffectenbeoordeling kan daarom nuttig zijn.

In Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectenbeoordeling⁴³³⁵ wordt de aanleg van oliepijpleidingen opgenomen in Bijlage II (10 (h)). Voor de projecten in Bijlage II moet een milieueffectenrapport worden gemaakt indien de lidstaten van oordeel zijn dat hun kenmerken dit noodzakelijk maken (art. 4 (2)).

In het ESPOO-Verdrag⁴³³⁶ wordt in Bijlage I bij de lijst van activiteiten grote diameter olie- en

⁴³³⁵ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, P.B.L. 175, 5 juli 1985.

⁴³³⁶ Verdrag inzake milieueffectenbeoordeling in een grensoverschrijdende context, Espoo, 25 februari 1991. Tekst in: ILM, (30) 1991, 812.

gaspijpleidingen opgenomen. De lidstaten dienen een milieueffectenbeoordelingsprocedure in te stellen, voor de activiteiten in Bijlage I die waarschijnlijk aanleiding kunnen geven tot een aanzienlijke schadelijke grensoverschrijdende impact (art. 2 (2)). Het Espoo-Verdrag is enkel van toepassing op gebieden die vallen onder de jurisdictie van de verdragspartijen en is dus niet van toepassing in volle zee.

Het leggen van een pijpleiding vereist dus niet noodzakelijk een milieueffectenbeoordeling volgens de internationale regelgeving. In het kader van de EG- Richtlijn wordt een MER voor de aanleg van een pijpleiding afhankelijk gesteld van een beoordeling van de lidstaten. Bovendien is de Richtlijn beperkt tot het leggen van een leiding voor het transport van olie. Bij het Espoo-Verdrag is de loutere aanwezigheid van een activiteit op de lijst van Bijlage I niet voldoende maar wordt een bijkomende voorwaarde gesteld in de zin dat de activiteiten waarschijnlijk een aanzienlijke schadelijke grensoverschrijdende impact dienen te veroorzaken.

De regelgeving in het Vlaamse Gewest inzake de milieueffectenbeoordeling werd genomen in uitvoering van de EG- Richtlijn. Van belang hier is het Besluit van 23 maart 1989⁴³³⁷. In artikel 2 van dit besluit (categorieën van werken en handelingen waarvoor een milieueffectrapport is vereist) wordt een MER vereist voor de aanleg van een hoofdtransportleiding voor het transport van een vloeistof, of van een gas, in één of meer van de volgende gebieden:

- ofwel een volgens het gewestplan vastgesteld natuur- of reservaatgebied;
- ofwel een volgens het gewestplan vastgesteld ecologisch waardevol gebied;
- ofwel een vogelbeschermingsgebied vastgesteld in toepassing van de EG-Vogelrichtlijn en/of een Ramsar-gebied (art. 2, 9°).

Zoals reeds bleek in andere hoofdstukken, is de regelgeving van het Vlaamse Gewest slechts van toepassing in de gebieden waarover zij bevoegd is. Aangezien de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest in principe beperkt is zeewaarts tot aan de laagwaterlijn, is de regelgeving inzake milieueffectenbeoordeling niet van toepassing in mariene gebieden voorbij de laagwaterlijn. Dit betekent dat de aanleg van een pijpleiding in de territoriale zee niet onderhevig is aan een MER-verplichting. Van zodra deze pijpleiding aan land komt (grondgebied van het Vlaamse Gewest) geldt bovengenoemde wetgeving.

Zelfs indien de Vlaamse wetgeving van toepassing zou zijn in mariene gebieden, dan zou de MER-verplichting slechts voorzien zijn in EG-Vogelrichtlijngebieden of Ramsar-gebieden. Voor de mariene gebieden bestaan immers geen gewestplannen.

3. Landaanwinning⁴³³⁸

Landaanwinning bestaat uit het (terug)winnen van land op zee. Langs de kusten worden reeds eeuwenlang waterrijke gebieden ingedijkt, ingepolderd of afgedamd. Als gevolg hiervan ging

⁴³³⁷ Besluit van 23 maart 1989 van de Vlaamse Executieve houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieueffectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning, B.S., 17 mei 1989.

⁴³³⁸ Zie hierover: MACGARVIN, M., Het Greenpeace Boek. De Noordzee, Weert, M&P, 1990, (144 p.), 62-69.

een groot areaal aan waterrijke gebieden (zoals slikken en schorren) verloren. In de Noordzee werden op diverse plaatsen gebieden van zee ingepolderd. De grootste inpoldering gebeurde in 1932 door het afsluiten van de ondiepe Zuiderzee van de Waddenzee (2700 km²). In dit gebied (hernoemd tot IJsselmeer) verdween de mariene flora en fauna als gevolg van de daling van het zoutgehalte (waaronder de Zuiderzee haring en de Tuimelaar).

Naast inpolderingen gebeurt ook landaanwinning aan de kust en voornamelijk in estuaria ten behoeve van industrie, zoals de havens van Rotterdam en Antwerpen.

In België werden reeds gebieden aan de kust gewonnen op zee voor de uitbouw van de haven van Zeebrugge. Hiervoor werden kaaimuren in zee gebouwd en werden stukken in zee drooggelegd. Ook in het Schelde-estuarium verdwenen belangrijke waterrijke gebieden voor de uitbouw van de haven van Antwerpen.

Ook voor de toekomst worden landaanwinningsprojecten niet uitgesloten. In 1993 was sprake van een megalomaan project in Oostende, met name, de uitbouw van een casino en hotelcomplex ter hoogte van het huidige Casino te Oostende. Dit project werd (tot dusver) niet gerealiseerd. Deze constructie zou zich een heel eind in zee uitstrekken. Deze constructie zou een grote impact hebben op de kustlijn: dit zou niet alleen een zoveelste esthetische aantasting zijn op de Belgische kustlijn, de vraag stelt zich tevens naar de impact op ondermeer de havengeul van Oostende (mogelijke dichtslibbing ervan, bijkomende baggerwerkzaamheden en kosten als gevolg). Behalve gevolgen voor de sedimentatie en stromingen, kan de aanleg van een dergelijk schiereiland ook gevolgen hebben voor de zee fauna (pleisterende zeevogels, benthos)⁴³³⁹. De uitbouw van een schiereiland heeft echter ook juridische gevolgen: de uitbouw heeft een uitbreiding van het grondgebied van de provincie West-Vlaanderen (en dus van het Vlaamse Gewest) tot gevolg. Voor de wijziging van de provinciegrenzen is krachtens artikel 7 van de gecoördineerde Grondwet echter een wet vereist.

Landaanwinning in zee kan zich tevens voordoen, los van de bestaande kustlijn, in de vorm van de uitbouw van een kunstmatig eiland. In de jaren tachtig waren er in België plannen voor de uitbouw voor de kust van een afvaleiland⁴³⁴⁰. Deze plannen werden niet gerealiseerd.

Het winnen van land op zee door de uitbouw van constructies in zee heeft dus niet alleen een impact op de natuurwaarden aan de kust (verlies aan habitats), maar tevens op andere gebruiksfuncties. Er kunnen als gevolg van de invloed op stromingen en sedimentatie gevolgen zijn voor de toegankelijkheid van de kust (dichtslibben van vaargeulen naar de havens). Er is ook een mogelijke negatieve invloed op de kusterosie (wegspoelen van strand), wat mogelijke gevolgen kan hebben voor de kustverdediging en wat tevens een negatief effect heeft op toerisme en recreatie. Voorts hebben bepaalde bestaande en toekomstige projecten een negatieve impact voor recreatie en toerisme omwille van hun esthetische impact (cf. verminderde

⁴³³⁹ Vr. en Antw., Vlaamse Raad, 1993-1994, 30 mei 1994, 753 (Vr. nr. 186 GHESQUIRE).

⁴³⁴⁰ Zie hierover: SOMERS, E., 'Juridische implicaties bij de bouw van een kunstmatig eiland voor de Belgische kust', in LAVRYSEN, L. (Ed.), Milieurecht. Recente Ontwikkelingen, deel II, Brussel, Story-Scientia, 1989, 169-189.

aantrekkingskracht als gevolg van de aanwezigheid van de haven van Zeebrugge; de uitbouw van een casino in zee in Oostende zou het uitzicht op zee van reeds bestaande appartementen verhinderen).

Het is duidelijk dat projecten van dergelijke omvang met een mogelijke aanzienlijke impact op het mariene milieu niet kunnen gebeuren zonder de nodige afweging en onderzoek, in eerste instantie naar de impact ervan op het kustecosysteem. Een milieueffectrapportage is vereist. De wetgeving inzake de milieueffectrapportage in uitvoering van de EG- reglementering is echter beperkt tot het Vlaamse Gewest. Voor het mariene gedeelte van de kustzone ontbreekt dergelijke wetgeving (cf. *supra*).

**DEEL III: RECHTSVERGELIJKENDE STUDIE MET HET NOORDZEEBELEID
VAN ENKELE BUURLANDEN**

DEEL III: RECHTSVERGELIJKENDE STUDIE MET HET NOORDZEEBELEID VAN ENKELE BUURLANDEN

Binnen het kader van dit project is het uiteraard niet de bedoeling om zeer uitgebreid in te gaan op het Noordzeebeleid van andere staten. Een dergelijke analyse vormt genoeg stof voor een afzonderlijk project. De bedoeling van dit deel ligt veeleer in het summier bekijken van het Noordzeebeleid van de ons omringende landen. Hierbij wordt aandacht besteed aan het beleid in Nederland, Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk. Aandacht zal gaan naar de bevoegdheidsstructuur inzake de bescherming van de Noordzee en naar de geldende wetgeving, evenals naar de mate van tenuitvoerlegging van internationale regelgeving.

Aangezien elk land te kampen heeft met specifieke problemen (bv. in België de staatshervorming), zullen ook bij de bespreking van het beleid van de buurlanden, naargelang het land, andere accenten worden gelegd. Uit deze bespreking kunnen eventueel elementen naar voor komen die ook voor het Belgische beleid een positieve inbreng kunnen betekenen. Ook eventuele gelijkenissen inzake knelpunten kunnen aan bod komen.

DEEL III: RECHTSVERGELIJKENDE STUDIE MET HET NOORDZEEBELEID VAN ENKELE BUURLANDEN

HOOFDSTUK 1. NOORDZEEBELEID IN GROOT-BRITTANNIE

1. Gebruiksfuncties

Voor een eilandstaat als Groot-Brittannië is de Noordzee uitermate belangrijk: tot de belangrijkste functies behoren ondermeer de visserij en de aquacultuur, offshore olie- en gasproductie, recreatie en de aanwezigheid van tal van natuurgebieden⁴³⁴¹.

In 1988 bedroeg de totale visvangst in de Noordzee door Groot-Brittannië, 40.195 ton (24,6% van de totale vangst in de Noordzee). Na Denemarken en Duitsland is de UK aldus de derde grootste visserijstaat in de Noordzee. In het Kanaal bedroeg de vangst in 1988 11.078 ton (15,1% van de totale vangst in het Kanaal).

Aquacultuur in Groot-Brittannië is vooral een belangrijke activiteit in het noorden van het land. Aan de zuidoost kust van Engeland is er slechts een kleinschalige productie van oesters. De belangrijke maricultuurproductie vindt plaats in Orkney, Shetland en aan de Schotse kust. Dit omvat de kweek van oesters, mossels, schelpen en Zalm. Zo werden in 1991 112.000 oesters, 31.000 schelpen, 28 ton mossels en 13.300 ton Zalm geproduceerd. Er wordt tevens zeewier geoogst aan de Britse kust.

Groot-Brittannië beschikt over een aantal grote havens, zoals Londen (aan- en afvoer van 58 miljoen ton goederen), Southampton (29 miljoen ton goederen) en Sullom Voe (36 miljoen ton).

Groot-Brittannië kent ook een belangrijke offshore productie. In 1991 waren er 150 platforms in gebruik. Er werd 45 miljard m³ gas/jaar geproduceerd en 8,4 miljoen ton olie per jaar. Dit maakt Groot-Brittannië tot de grootste offshore gasproducent in de Noordzee en na Noorwegen de grootste olieproducent. Groot-Brittannië heeft voorts een net van pijpleidingen met een totale lengte van 5.800 km.

Zand- en grindwinning in de Noordzee vormt een belangrijke bron van minerale rijkdommen in Groot-Brittannië. Zo werd in 1989 12,9 miljoen m³ zand en grind uit de Noordzee gehaald.

Toerisme aan de Britse kust vormt een andere belangrijke gebruiksfunctie. De meest populaire plaatsen zijn gelegen aan het Kanaal en ter hoogte van East Anglia (19 miljoen vakantiegangers per jaar, eendagsbezoekers niet inbegrepen). Vooral het zeilen vormt een belangrijke recreatieve activiteit (150.000 schepen leggen aan in Groot-Brittannië).

⁴³⁴¹ NORTH SEA TASK FORCE, North Sea Quality Status Report 1993, Oslo and Paris Commissions, Londen, 1993, 12-19 (voortaan verwijzing als NSQSR 1993).

De Noordengelse en de Schotse kusten behoren tot de meest onaangetaste kustgebieden van de Noordzee. Er zijn verschillende natuurwaarden aanwezig. Daartoe behoren ondermeer kliffen (Caithness Cliffs, Bempton Cliffs, Foula), zandduinen (Lower Dornoch Firth, North Norfolk), kiezelbanken (Dungeness, Havergate Island en Orfordness, Culbin Sands), zoutmoerassen (North Norfolk Coast, Minsmere en Walberswick), slikken (The Wash, Foulness en Maplin Sands, Chichester en Langstone Harbours), subtidale sedimenten (Bluemell Sound in Shetland, Tamar, Lower Humber), subtidale rotsen (Dover tot Kingsdown Cliffs)⁴³⁴².

Groot-Brittannië draagt tenslotte aanzienlijk bij tot de verontreiniging van de Noordzee, ondermeer door de aanvoer van verontreinigende stoffen via rivieren die uitmonden in de Noordzee (Tay, Forth, Tweed, Tyne, Wear, Tees, Humber en Thames). Specifiek voor Groot-Brittannië is dat dit het enige land is dat rioolslib dumpst in de Noordzee. In 1990 bedroeg de gedumpte hoeveelheid 5.377.157 ton. Voorts is ook de opwerkingscentrale van Sellafield een belangrijke bron voor de invoer van radioactieve stoffen in de Noordzee.

2. Bevoegdheden

2.1. Bevoegdheden in de kustzone: structuur⁴³⁴³

De bevoegdheid in Groot-Brittannië voor de Noordzee ligt verspreid over verschillende departementen. Zo kunnen volgende departementen bevoegdheden uitoefenen.

Het **Department of Transport** is verantwoordelijk voor de controle van olie- en chemische zeeverontreiniging, voor de regulering van de scheepvaart evenals voor het uitvoeren van internationale maritieme verdragen. Dit departement omvat een Marine Pollution Control Unit dat verantwoordelijk is voor de rampenbestrijding op zee en aan de kust. De lokale autoriteiten vervullen een rol inzake opruimen van verontreiniging, behalve in gevallen van grote schade, waarin de Marine Pollution Control Unit de taak van coördinatie op zich neemt.

Het **Ministry of Agriculture, Fisheries and Food** is verantwoordelijk voor ondermeer de controle en vergunningen voor dumping. Dit ministerie is voorts bevoegd voor visserij, en voor de controle op pollutie door pesticiden.

Het **Department of Energy** is verantwoordelijk voor de nucleaire installaties en pollutie afkomstig van deze installaties en is tevens verantwoordelijk voor de offshore olieproductie en verontreiniging afkomstig van de offshore industrie.

Het **Department of the Environment (DoE)** is het belangrijkste departement inzake milieubeleid. De DoE is ondermeer bevoegd voor controle van verontreiniging (water-, land- en

⁴³⁴²Voor een overzicht zie kaart in: NSQSR 1993, 8.

⁴³⁴³ Zie over de bevoegdheden: McLOUGHLIN, J. en BELLINGER, E.G., Environmental Pollution Control. An introduction to Principles and Practice of Administration, Londen, Graham & Trotman, 1993, 183-184; SYMES, T. en PHILLIPS, V., 'England and Wales' in Environmental Liabilities and Regulation in Europe, BREALEY, M. (ed.), Den Haag, International Business Publishing, 1993, 133-135; HANDLER, T., 'Environmental Regulation in England and Wales' in Regulating the European Environment, HANDLER, T. (ed.), Londen, Chancery Law Publishing, 1994, 51-63.

luchtverontreiniging, enz.).

De vergunningen voor het uitbaten van en oprichten van nieuwe industriële bedrijvigheden worden verleend door Her Majesty's Inspectorate of Pollution (HMIP). De HMIP is een divisie van de DoE. Deze divisie werd opgericht met de bedoeling om een meer coherente benadering van de controle van verontreiniging te voorzien. Haar taken omvatten ondermeer het geven van advies inzake verontreiniging, het behandelen van aanvragen voor vergunningen in het kader van de "Integrated Pollution Control", dat handelt over emissies afkomstig van zwaar verontreinigende industriële activiteiten, het totstandbrengen van vergunningsprocedures voor radioactieve stoffen, enz. De bevoegdheid inzake het verlenen van vergunningen voor het lozen van radioactieve stoffen wordt gedeeld met de Ministry of Agriculture, Fisheries and Food.

De **National Rivers Authority (NRA)** is een onafhankelijk orgaan, opgericht in 1989 met diverse bevoegdheden inzake water. Zo is de NRA ondermeer bevoegd voor het verlenen van vergunningen voor lozingen van schadelijke stoffen in water en het monitoren van de waterkwaliteit.

In juli 1992 heeft de regering haar intentie bekend gemaakt om een nieuw "Environment Agency" voor Engeland en Wales op te richten, waarbinnen de diensten van NRA, HMIP en WRA (Waste Regulation Authority) zullen worden gecombineerd.

Inzake natuurbehoud werd door de Nature Conservancy Act 1973 de **Nature Conservancy Council** opgericht, met als taak het behoud van flora en fauna in Groot-Britannië. De Nature Conservancy Council werd in 1990 opgesplitst voor Engeland, Wales en Schotland op basis van de Environmental Protection Act 1990. De bevoegdheid voor natuurbehoud ligt in **Engeland** bij de Nature Conservation Council for England. De Countryside Commission is verantwoordelijk voor landschappen. De Nature Conservancy Council for England werd in 1992 omgevormd tot English Nature. Voor **Wales** is de Countryside Council bevoegd voor natuurbehoud en landschappen. Deze Countryside Council omvat ook de taken van de vroegere Countryside Commission. In **Schotland** werd de Nature Conservancy Council for Scotland opgericht. Op basis van de Natural Heritage (Scotland) Act 1991 is nu Scottish Natural Heritage bevoegd.

De bevoegdheden inzake de bescherming van het mariene milieu liggen dus verspreid bij diverse departementen. Zo is, ondanks het feit dat de HMIP werd opgericht met het oog op geïntegreerde pollutie controle, de NRA bevoegd voor het afleveren van lozingsvergunningen en het Ministerie voor Landbouw bevoegd voor het verlenen van vergunningen inzake dumping. De oprichting van een Environmental Protection Agency, waarbij de HMIP en de NRA worden verenigd in een enkel orgaan, zou dit euvel misschien kunnen verhelpen. Een andere kritiek die wordt geuit op de structuur inzake bestrijding van mariene verontreiniging, is dat in sommige departementen een vermenging van belangen mogelijk is. Dit is het geval in het departement voor verkeer, waar regulerend moet worden opgetreden inzake de scheepvaart, maar waar eveneens een rol wordt gespeeld in het promoten van deze sector. Eenzelfde

probleem stelt zich voor het departement voor energie, inzake de offshore industrie⁴³⁴⁴.

Een andere kritiek is dat de NRA wordt beperkt in zijn mogelijkheid om verontreiniging effectief te bestrijden (door besparing op het budget).

Inzake informatie over verontreiniging in de kustwateren is er geen eenduidige bron. De informatie ligt verspreid bij verschillende organisaties: zo brengt de NRA jaarlijks rapporten uit, bijvoorbeeld over verontreiniging van het strand door rioolwater en over waterverontreinigingsincidenten. Het MAFF (Ministry for Agriculture, Fisheries and Food) brengt een jaarlijks rapport uit over "Monitoring and Surveillance of Non-Radioactive Contaminants". Een vorm van coördinatie inzake informatieverzameling, is er gekomen door het oprichten van de Marine Pollution Monitoring Management Group (dit is een samenwerking van visserijlabo's met de NRA, onder eindcontrole van de DoE). Deze laatste groep is verantwoordelijk voor het opstellen van het UK "National Monitoring Plan"⁴³⁴⁵.

Een gevolg van de overlappende rol van de verschillende autoriteiten voor de verschillende bronnen van verontreiniging, is dat er een gebrek is aan een duidelijk beleid⁴³⁴⁶. De toewijzing van bevoegdheden in de kustzone is bovendien niet altijd even duidelijk of logisch. Het aantal publieke autoriteiten met bevoegdheden in de kustzone wordt geschat op een 240-tal. De toewijzing van die bevoegdheden gebeurt soms op basis van historische bevoegdheden. Zo is bijvoorbeeld de bevoegdheid voor "flood defense" (bescherming van lager gelegen land tegen tijdelijke overstromingen) in handen van de NRA (National Rivers Authority) op basis van de Water Resources Act 1991 en de Land Drainage Act 1991. Daarentegen is de bevoegdheid voor "coast protection" (preventie van permanente erosie) in handen van de lokale districtbesturen op basis van de Coast Protection Act 1949⁴³⁴⁷.

2.2. Bevoegdheden over mariene rechtsgebieden

De territoriale zee in Groot-Brittannië bedraagt 12 zeemijl vanaf de basislijn (op basis van de Territorial Sea Act 1987). Voor de toepassing van sommige wetten is slechts de driemijlen zone van kracht (bv. onder de Water Resources Act 1991). Groot-Brittannië heeft geen EEZ afgekondigd. Er is wel een visserijzone van 200 mijl (op basis van de Fishery Limits Act 1976).

Inzake de jurisdictie over vreemde schepen strekt de jurisdictie van Groot-Brittannië zich niet uit tot inbreuken door deze schepen voorbij de territoriale zee. Alhoewel Groot-Brittannië

⁴³⁴⁴ CHURCHILL, R.R. en GIBSON, J., The Implementation of the North Sea Declarations by the United Kingdom. An Assessment. A Report for Greenpeace International, Cardiff, januari 1990, 5-7.

⁴³⁴⁵ EARLL, R.C., 'Coastal and Marine Pollution in 1993 - A Review' in Marine Environmental Management. Review of Events in 1993 and Future Trends, EARLL, R.C. (ed.), Candle Cottage, Kempley, Gloucestershire, 1994, 28.

⁴³⁴⁶ EARLL, R.C., Id., 30.

⁴³⁴⁷ GIBSON, J., 'Coastal Zone Planning Law. Role of Law in Management of the Coastal Zone in England and Wales', MP, 1993/2, 126.

geen formele EEZ heeft afgekondigd, wordt daar in de wetgeving soms van afgeweken. Zo heeft Groot-Brittannië bevoegdheden voorbij de territoriale zee op basis van de Food and Environment Protection Act 1985 (zie verder).

3. Regelgeving ten aanzien van de bescherming van het mariene milieu

Achtereenvolgens wordt een kort overzicht gegeven van de regelgeving inzake verontreiniging van het mariene milieu (mate van tenuitvoerlegging van internationale verdragen), natuurbehoud in de kustzone en visserij.

3.1. Regelgeving inzake verontreiniging van het mariene milieu⁴³⁴⁸

De diverse bronnen van verontreiniging van het mariene milieu worden door verschillende wetten geregeld. Enkele van deze wetten worden hierna kort vermeld.

Verontreiniging door scheepvaart

De Prevention of Oil Pollution Act van 1971 regelt olieverontreiniging op zee (implementeert het Oilpol-Verdrag). Het Marpol-Verdrag (Annex I - verontreiniging door olie) wordt uitgevoerd door de Merchant Shipping (Prevention of Oil Pollution) Order 1983 (werd genomen op basis van de bevoegdheid toegekend door de Merchant Shipping Act, sectie 20). Op basis van de 1983 Order werden de Merchant Shipping (Prevention of Oil Pollution) Regulations 1983 genomen. Deze regelingen wijzigden de Prevention of Oil Pollution Act 1971 en de Merchant Shipping Act 1974.

De verplichting voor de lidstaten om havenontvangstinstallaties te voorzien, wordt uitgevoerd door de Prevention of Pollution (Reception Facilities) Order 1984. Deze regeling legt aan de havenautoriteiten of de "terminal operator" de verplichting op om in havenontvangstinstallaties te voorzien. De "Secretary of State" moet op de hoogte worden gebracht van de ontvangstinstallaties die in de havens werden geïnstalleerd. Bij niet-naleving van deze verplichtingen (voorzien in installaties of informatieverstrekking) kan een boete worden opgelegd.

Annex II van het Marpol-Verdrag (verontreiniging door schadelijke vloeistoffen in bulk) wordt uitgevoerd door de Merchant Shipping (Prevention and Control of Pollution) Order 1987 (genomen op basis van de Merchant Shipping Act 1979). Op basis van de 1987 Order werden de Merchant Shipping (Control of Pollution by Noxious Liquid Substances in Bulk) Regulations 1987 genomen. De verplichting voor het plaatsen van ontvangstfaciliteiten, voorzien in Annex II bij het Marpol-Verdrag, is ingevoerd in Groot-Brittannië op basis van de Prevention of Pollution (Reception Facilities) Order 1984. Nog andere regelingen die hiermee verband houden, zijn de Control of Pollution (Landed Ships' Waste) Regulations 1987 (voor het opvangen van residuen in de haven) en de Control of Pollution (Special Waste) Regulations 1980 (voor bepaald spoelwater uit tanks).

⁴³⁴⁸ Voor een uitgebreid overzicht van de wetgeving in Groot-Brittannië inzake mariene verontreiniging, zie ondermeer: BATES, J.H., United Kingdom Marine Pollution Law, Londen, Lloyd's of London Press, 1985, 461p.; zie ook in: BATES, J.H. en BENSON, C., Marine Environment Law, Londen, Lloyd's of London Press, 1993; HUGHES, D., Environmental Law, 2e edition, Londen, Butterworths, 1992, 378-389.

Annex III van het Marpol-Verdrag (schadelijke stoffen in verpakte vorm) wordt uitgevoerd door de Merchant Shipping (Dangerous Goods) Regulations 1981. Deze regelingen werden gewijzigd door de Merchant Shipping (Dangerous Goods and Marine Pollutants) Regulations 1990 (genomen op basis van de Merchant Shipping (Prevention and Control of Pollution) Order 1990). De verplichting inzake ontvangstfaciliteiten wordt ook hier voorzien door de Prevention of Pollution Reception Facilities) Order 1984.

Annex V van het Marpol-Verdrag wordt uitgevoerd op zee door de Merchant Shipping (Prevention of Pollution by Garbage) Order 1988 (genomen op basis van de Merchant Shipping Act 1979) en de Merchant Shipping (Prevention of Pollution by Garbage) Regulations 1988. Ontvangstfaciliteiten voor vuilnis worden voorzien door de Merchant Shipping (Reception Facilities for Garbage) Regulations 1988. In de havens werd door de Control of Pollution (Landed Ships' Waste) (Amendment) Regulations 1989 het toepassingsgebied van de Control of Pollution Act 1974 uitgebreid, zodat afval afkomstig van schepen dat niet onder toepassing viel van de wet, wordt behandeld als industrieel afval. Dit heeft voor gevolg dat vuilnis van schepen wordt beschouwd als gecontroleerd afval en onder de vergunningsvoorwaarden valt van de wet. Praktisch werd deze regeling uitgewerkt door het amenderen van de Control of Pollution (Landed Ships' Waste) Regulations 1987. Voor gevaarlijk afval geldt de Control of Pollution (Special Waste) Regulations 1980. Voor schepen die een inbreuk maken op Annex V van het Marpol-Verdrag kan door Groot-Brittannië een boete worden opgelegd van maximum 1000 pond. Dit bedrag is niet effectief genoeg om mogelijke overtreders af te schrikken. In de vijf jaar na de ratificatie van het Verdrag heeft Groot-Brittannië slechts eenmaal met succes een schip vervolgd. De opgelegde boete bedroeg 450 pond. In de Verenigde Staten werd voor een soortgelijke inbreuk 500.000 dollar opgelegd⁴³⁴⁹.

Annex IV bij het Marpol-Verdrag (sanitair afval) werd niet geïmplementeerd in Groot-Brittannië. Het valt evenmin onder de toepassing van de Water Resources Act 1991.

Verontreiniging door dumping

Dumping op zee en afvalverbranding op zee worden geregeld door deel II en deel IV van de Food and Environment Protection Act 1985, geamendeerd door de Environmental Protection Act 1990. Deze regelingen hebben de vroegere Dumping at Sea Act van 1974 vervangen.

De genoemde regelingen geven uitvoering aan de Verdragen van Oslo en Londen en breiden de regeling uit tot afvalverbranding op zee.

De bevoegdheid voor dumping in Engeland ligt bij de Minister voor Agriculture, Fisheries and Food. Dit ministerie is bevoegd voor het afleveren van vergunningen. Een vergunning is vereist in volgende gevallen. Een vergunning is vereist voor dumping in Groot-Brittannië of Groot-Brittannië gecontroleerde wateren ("UK controlled waters"). Met door Groot-Brittannië gecontroleerde wateren wordt bedoeld dat deel van de zee dat gelegen is binnen de grenzen aangegeven in de Continental Shelf Act 1964. Deze bevoegdheid strekt zich dus uit voorbij de territoriale zee, ook al heeft Groot-Brittannië geen formele EEZ afgekondigd. Een vergunning is voorts vereist voor dumping in de rest van de wereld, indien dit gebeurt vanop Britse

⁴³⁴⁹ Zie hierover: McGILVRAY, F., 'Marine Debris on Britain's Coast', *North Sea Monitor*, 1994/1, 8-10.

schepen of luchtvaartuigen. Een persoon die een schip of luchtvaartuig laadt in Groot-Brittannië met afval, bedoeld om te worden gedumpt, dient tevens een vergunning te krijgen. Ook voor afvalverbranding op zee is een vergunning vereist.

Uitzondering op de vereiste inzake vergunningen wordt gemaakt in de Deposits in the Sea (Exemptions) Order 1985. Dit is bv. het geval voor visserijgerief.

Verontreiniging afkomstig van het vasteland

Inzake verontreiniging afkomstig van het vasteland geldt het hierna besproken wettelijk kader enkel in Engeland en Wales. In Schotland is een gelijkaardig systeem van kracht en voor Noord-Ierland wordt nog een andere regeling toegepast. Deze laatste regelingen komen hier niet aan bod.

Wat betreft de **waterverontreiniging** is deel III van de Water Resources Act 1991 van belang. Deze wet regelt lozingen in rivieren. De NRA is verantwoordelijk voor de controle inzake verontreiniging. Naast de Water Resources Act 1991, is ook de Environmental Protection Act 1990 van belang, door het invoeren van een geïntegreerde controle op verontreiniging door zwaar vervuilende industrieën (zie verder).

De wateren die onder toepassing vallen van de Water Resources Act 1991 ("controlled waters") zijn de relevante territoriale wateren, kustwateren, interne wateren en grondwater. Onder relevante territoriale wateren wordt voor de toepassing van deze wet de driemijlszone (vanaf de basislijn) bedoeld. Nochtans heeft Groot-Brittannië een territoriale zee van 12 zeemijl. Maar deze uitbreiding van de territoriale zee heeft er dus niet toe geleid dat dit gedeelte automatisch onder toepassing van de Water Resources Act werd gebracht. De mogelijkheid bestaat wel dat de "Secretary of State" kan voorzien dat een bepaald gedeelte van de territoriale zee wordt beschouwd als zijnde een gebied vallend onder de relevante territoriale wateren.

Onder kustwateren wordt verstaan de wateren gelegen aan de landzijde van de basislijn van de territoriale zee tot aan de grens van het hoogste getij, of in een rivier tot aan de zoetwatergrens van de rivier.

Op basis van de Water Resources Act dienen de gecontroleerde wateren in eerste instantie te worden geclassificeerd. Na deze classificatie, dienen waterkwaliteitsobjectieven voor de diverse categorieën te worden vastgesteld. De NRA is verantwoordelijk voor de implementatie van deze bepalingen. In 1991 werd een schema voorgesteld voor waterkwaliteitsdoelstellingen voor alle gecontroleerde wateren. Maar er werd nog geen vooruitgang gemaakt inzake waterkwaliteitsdoelstellingen voor estuariene en kustwateren. De NRA is wel bezig met de classificatie van de verschillende categorieën estuariene en kustwateren te herzien. Maar er werden nog geen waterkwaliteitsobjectieven ingevoerd. De verwachting is dat dit ook niet voor de eerste jaren zal zijn⁴³⁵⁰.

Een tweede belangrijk aspect van de Water Resources Act is de controle op de lozingen (deel III van de Water Resources Act). Vergunningen worden afgeleverd voor lozingen in gecontro-

⁴³⁵⁰ EARLL, R.C., *l.c.*, 28.

leerde wateren en voor kleinere activiteiten in de waterlopen. Er zijn wel nog specifieke regelingen voor bv. de toestemming voor activiteiten in beschermde zones of in nitraat-gevoelige gebieden (zie verder).

Op basis van de Water Resources Act zijn de NRA's verplicht om registers bij te houden (met informatie inzake waterkwaliteitsdoelstellingen, lozingen, enz.), volgens de Control of Pollution (Registers) Regulations 1989.

Naast de bepalingen inzake de controle op lozingen, omvat de Water Resources Act tevens een aantal bepalingen inzake preventie van verontreiniging. Op basis van deze wet kan een gebied worden aangeduid als "water protection zone". Een gebied kan als "water protection zone" worden aangeduid, wanneer het geschikt wordt geacht met het oog op het vermijden of controleren van de ingang van giftige of schadelijke stoffen, door het verbieden of beperken van activiteiten in dat gebied die tot verontreiniging zouden kunnen aanleiding geven. Deze maatregelen worden genomen voor zones bestemd voor het gebruik als drinkwater. Maar de maatregel zou ook kunnen worden toegepast, bijvoorbeeld voor het beschermen van de visserij of voor de bescherming van een gebied voor de recreatie.

Een andere maatregel voor de preventie van verontreiniging is het instellen van nitraat-gevoelige gebieden. Deze maatregel omvat controle op landbouwactiviteiten met de bedoeling de hoeveelheid nitraatlozingen te beperken. Dit kan ook op vrijwillige basis gebeuren: de landbouwers volgen bepaalde voorgeschreven praktijken tegen compensatie. Voor de gebieden die worden aangeduid als nitraatgevoelig gebied onder de Nitrate Sensitive Areas (Designation) Order 1990 werd een aantal proefontwerpen opgesteld.

Een andere preventieve maatregel kan erin bestaan dat op basis van de Water Resources Act de "Secretary of State" regelingen kan uitwerken inzake het opslaan van gevaarlijke en giftige stoffen. De opslag van dergelijke stoffen kan verboden worden tenzij maatregelen zijn genomen om te beletten dat deze stoffen in het water terechtkomen. Nog inzake schadelijke stoffen, kan, in geval er een kans bestaat dat schadelijke stoffen in het water zouden terechtkomen, de NRA werken uitoefenen om dit te vermijden.

Naast deze algemene maatregelen bestaan voorts nog specifieke reguleringen inzake bv. landbouwchemicaliën, vloeibaar radio-actief afval, "anti-fouling" verf, pijpleidingen, enzovoort.

Tot slot moet nog worden vermeld dat bepaalde processen en activiteiten die ressorteren onder de Environmental Protection Act 1990, vallen buiten het regime van de Water Resources Act en de Control of Pollution Act 1974. Door de Environmental Protection Act werd een systeem van geïntegreerde pollutiecontrole ingevoerd voor bepaalde activiteiten omschreven in de wet. Lozingen in zee, interne wateren of grondwater afkomstig van dergelijke processen, worden toegestaan door Her Majesty's Inspectorate of Pollution.

Niettegenstaande de bestaande wetgeving worden dagelijks grote hoeveelheden rioolwater en het daarmee gepaard afval geloosd in de kustwateren. De reden hiervoor is dat er een gebrek is aan afvalwaterzuiveringsinstallaties. Het grootste gedeelte van het rioolwater wordt ongezuiverd geloosd. Zo wordt dagelijks 1,36 miljard liter rioolwater in de kustwateren geloosd.

Daarvan is 88% ongezuiverd of nauwelijks nageken op grotere stukken afval. De "Water Companies" lozen een groot gedeelte van het rioolwater zonder voorafgaandelijke screening op grote stukken afval. Alhoewel de Environmental Protection Act stelt dat het onwettig is om afval te lozen, worden de watermaatschappijen niet vervolgd omdat hun lozingsvergunningen het afval in het rioolwater niet expliciet uitsluiten⁴³⁵¹.

Inzake **luchtverontreiniging** geldt de Environmental Protection Act 1990. Deze wet creëerde een systeem van geïntegreerde controle inzake verontreiniging, voor bepaalde activiteiten. De controle wordt uitgeoefend door Her Majesty's Inspectorate of Pollution, evenals door lokale autoriteiten. Deze wet implementeert de EG-Richtlijn 84/360 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging. Al de activiteiten die onder deze wet vallen, moeten toestemming krijgen van de bevoegde overheid. Bij het behandelen van de aanvraag moet de overheid verzekeren dat de doelstellingen van de wet worden bereikt. De hoofddoelstelling is dat bij het uitoefenen van de activiteiten het BATNEEC-principe wordt toegepast ("Best Available Technology not Entailing Excessive Cost"), met het oog op het vermijden van de uitstoot van stoffen of om de uitstoot tot een minimum te beperken. Richtlijnen over de toepassing van het BATNEEC-principe zijn te vinden in de "Secretary of State's Guidance - Introduction to Part I of the Act". Andere doelstellingen die moeten worden bereikt zijn dat de richtlijnen van de "Secretary of State" inzake de implementatie van internationale of EG-verplichtingen en regelingen inzake verontreiniging moeten worden nageleefd. Indien de "Secretary of State" voor bepaalde stoffen een luchtverontreinigingsplan heeft opgemaakt, moeten ook de bepalingen in het plan inzake het toekennen van de vergunning worden nageleefd.

Luchtverontreiniging wordt voorts geregeld door de Clean Air Acts van 1956 en 1968. De Wet van 1956 regelt het verbod op de emissie van donkere rook van schouwen van alle gebouwen. De Wet van 1968 breidt deze wet uit tot een verbod op emissies van rook van een handel of een industrie anders dan uit schouwen afkomstig.

Emissies afkomstig van voertuigen worden geregeld door de Road Vehicles (Construction and Use) Regulation 1986. Deze implementeert de desbetreffende EG-regeling. Onder de Control of Pollution Act 1974 mag de "Secretary of State" regelingen treffen inzake de samenstelling van motorolie (Motor Fuel (Lead Content of Petrol) Regulations 1981 en de Motor Fuel (Sulphur Content of Gas Oil) Regulations 1976).

3.2. Regelgeving inzake natuurbehoud

Het natuurbehoud in Groot-Brittannië wordt geregeld door de Wildlife and Countryside Act 1981.

Inzake **gebiedsbescherming** bestaan er diverse mogelijkheden. Op basis van de Wildlife and Countryside Act 1981 kunnen gebieden worden aangeduid als "Sites of Special Scientific Interest" (SSSI). De aanduiding gebeurt door de "Conservancy Councils". In een dergelijk gebied mag de eigenaar of de bezitter ervan, na kennisgeving, geen werken ondernemen met

⁴³⁵¹McGILVRAY, F., *loc.*, 1994/2, 10.

mogelijke schadelijke gevolgen, die in de kennisgeving zijn aangeduid (bv. drainage, verandering van de structuur van de waterloop, schadelijke recreatieve activiteiten, enz.), tenzij er toestemming voor dergelijke activiteiten werd verleend.

Het systeem van de SSSI wordt gebruikt om te voldoen aan internationale en EG- verplichtingen (Ramsar-gebieden, EG-Vogelrichtlijngebieden). Alhoewel diverse gebieden in estuaria als Ramsar of EG- Vogelrichtlijngebied werden aangeduid, zijn deze in de praktijk voor het mariene milieu van minder belang aangezien de bescherming zich slechts uitstrekt tot aan de laagwaterlijn. Het systeem van de SSSI is dus niet voldoende voor het natuurbehoud in de kustzone en voldoet evenmin aan de verplichtingen van de EG-Habitatrichtlijn (zie verder)⁴³⁵².

Naast een SSSI kan ook een beheersovereenkomst worden afgesloten tussen de "Conservancy Council" en de eigenaar (op basis van de Countryside Act 1968). Een dergelijke overeenkomst houdt in dat de eigenaar akkoord gaat om het land op zo een manier te beheren dat geen schade aan fauna en flora en aan de specifieke karakteristieken van het land wordt aangebracht.

Specifiek voor mariene gebieden bestaat de mogelijkheid tot het oprichten van "Marine Nature Reserves" (op basis van sectie 36 van de Wildlife and Countryside Act 1981). De "Conservancy Council" kan aan de "Secretary of State" verzoeken om een gebied in zee (3 mijl van de basislijn) of op het land, overspoeld door de zee bij hoogtij, als marien natuurreservaat aan te duiden. Een dergelijk marien reservaat moet door de bevoegde raad op zo een manier worden beheerd dat de fauna en de karakteristieken van het gebied worden behouden en dat mogelijkheid voor onderzoek worden voorzien, evenals het voorzien in educatieve en recreatieve faciliteiten. Bij de aanvraag aan de "Secretary of State" moet de "Conservancy Council" een verordening bijvoegen, die is voorgesteld voor het beheer van het gebied. In een dergelijke beheersverordening kan bijvoorbeeld worden voorgesteld om de scheepvaart te beperken of te verbieden. De verordening mag niet handelen over dumping op zee of olieverontreiniging en mag evenmin tussenkomen in werken die worden uitgevoerd door de desbetreffende autoriteiten in het natuurreservaat.

Op basis van deze wet werden twee mariene reservaten ingesteld:

- Lundy (aan het Bristol Kanaal) op basis van de Lundy (Bristol Channel) Marine Nature Reserve Order 1986. Deze order bevat ook de specifieke verordening met betrekking tot het reservaat (zo worden er beperkingen inzake visserij opgelegd).
- Skomer Island and Marloes Peninsula Marine Reserve.

Gebiedsbescherming biedt trouwens niet altijd voldoende garanties voor het controleren van activiteiten van buiten de gebieden. Zo was het de oorspronkelijke bedoeling om in Skomer Island in Wales (aangeduid als "marine nature reserve") mensen en pleziervaartuigen uit een bepaald gebied niet toe te laten. Dit gebied paalde namelijk aan kliffen waar zich nesten van zeevogels bevonden. Deze maatregel werd echter niet aanvaard omdat het marien reservaat zich niet uitstrekt tot voor de hoogwaterlijn en dus zijn de kliffen niet in het mariene reservaat inbegrepen. Alhoewel de beperking op activiteiten in het marien reservaat lag, kon dit niet gebruikt worden voor de bescherming van de fauna erbuiten. Nochtans zijn de kliffen ook

⁴³⁵² GIBSON, J., 'Coastal Zone Planning Law. Role of Law in Management of the Coastal Zone in England and Wales', MP., 1993/2, 120.

beschermd als natuurgebied, maar daar kunnen de maatregelen niet worden genomen aangezien de storende activiteiten plaatsvinden buiten het kliffenreservaat⁴³⁵³.

Voorts inzake gebiedsbescherming kan in uitvoering van de EG-Vogelrichtlijn een speciale beschermingszone worden ingesteld (Vogelrichtlijngebied) op basis van sectie 3 van de Wildlife and Countryside Act 1981. Een dergelijke aanwijzing kan slechts na kennisgeving aan de eigenaar en toestemming van de eigenaar of het feit dat de eigenaar geen bezwaar tegen de aanwijzing heeft geuit.

Naast de gebiedsbescherming op wettelijke basis zijn er ook enkele initiatieven op vrijwillige basis. Zo werden er negen gebieden aangeduid als "voluntary marine conservation areas", die vallen onder de verantwoordelijkheid van lokale beheersgroepen.

Voorts werd in 1993 door English Nature (de natuurbehoudsraad voor Engeland) een strategie inzake marien natuurbehoud voorgesteld (genaamd "Conserving our marine heritage - a strategy"), gezien het gebrek aan effectieve mariene behoudswetgeving. Deze strategie omvat drie kernpunten. Een eerste betreft de ruimere zee. Doelstelling hier is het instellen van een zorgplicht. Een tweede element omvat het beheer van mariene "wildlife" gebieden. Doel hier is het instellen van een kader voor het beheer van deze gebieden. Een derde element betreft gebieden met een speciaal belang. Doel is een sterke wettelijke bescherming voorzien voor de kerngebieden (SSSI, mariene natuurreservaten, Natura 2000). Het tweede element uit de strategie vormt een belangrijk onderdeel, met name het instellen van "sensitive marine areas". De reden om deze categorie van gebieden in te voeren ligt bij het feit dat er tot nu toe tekortkomingen waren aan de wettelijke bescherming en dat alternatieven nodig waren. De gevoelige mariene gebieden zijn gebieden aan de kust met een belangrijke natuurbehoudswaarde die echter vaak worden gebruikt door mensen of in de buurt daarvan gelegen zijn (vandaar de term gevoelig). Er werden 27 gebieden door English Nature voorgesteld⁴³⁵⁴.

Deze initiatieven kaderen in een tendens om te evolueren naar beschermingsmaatregelen op vrijwillige basis. Een andere tendens is de evolutie naar meer plaatselijke initiatieven. De reacties hiertegen zijn gemengd. Er is een zekere bezorgdheid geuit hiertegen, want zelfs in het geval van een wettelijke bescherming is er niet altijd voldoende garantie voor een effectieve bescherming. Zo werd de Cardiff Bay Development Bill goedgekeurd. Dit omvat een voorstel voor de bouw van een dam over het Taff/Ely estuarium. Dit leidt tot een permanente bevoeiing van een groot intergetijde slikkengebied. Dit voorstel krijgt steun van de overheid, ondanks het feit dat een deel van een Ramsar-gebied en een SSSI wordt vernield. In een ander geval heeft de overheid geweigerd een aanvraag in te dienen voor de uitbreiding tot Mostyn Docks (Lancs.), wat een uitbreiding zou ingehouden hebben van ongeveer 22 acres intergetijde slikkengebied.

Inzake de implementatie van de EG-habitatrichtlijn, heeft de overheid erkend dat de bepalingen inzake de mariene natuurreservaten niet voldoen om tegemoet te komen aan de verplichtingen

⁴³⁵³ GIBSON, J., *l.c.*, 118.

⁴³⁵⁴ Zie hierover: LAFFOLEY, D., 'English Nature's Marine Strategy and Sensitive Marine Areas' in EARLL, R.C., *o.c.*, 19-22.

voor de Richtlijn. Ook de uitbreiding voor Engeland en Wales van de regeling voor "Marine Consultation Areas", zoals die reeds bestaan voor Schotland, worden niet voldoende geacht. Daarentegen wordt de nadruk gelegd op het nemen van vrijwillige maatregelen. Dit heeft reeds geleid tot bezorgdheid voor de effectieve tenuitvoerlegging van de Richtlijn. Nog andere kritiek in dit verband is dat er geen hoofdorgaan werd geselecteerd voor de speciale beschermingsgebieden in het kader van de Richtlijn, dat er geen plannen zijn voor de verbetering van de soortenbescherming en dat er geen verduidelijking is hoe de voorstellen zich verhouden tot de bestaande voorstellen⁴³⁵⁵.

Inzake **soortenbescherming** wordt de walvisvaart geregeld door de Whaling Industry (Regulation) Act 1934. Door Groot-Brittannië wordt echter niet meer aan walvisvangst gedaan. De bescherming van zehonden wordt geregeld door de Conservation of Seals Act 1970. De vergunningen voor het doden of vangen van deze zoogdieren wordt verleend door de "Secretary of State" op basis van de Conservation of Seals Act 1970. Deze vergunningen kunnen verleend worden bv. voor wetenschappelijke doeleinden, om schade aan visserij te vermijden, om overpopulatie tegen te gaan.

3.3. Regelgeving inzake visserij

Een onderscheid moet worden gemaakt tussen visserijbeheer en de impact daarvan op de industrie en de impact van visserij op het ecosysteem. Inzake dat laatste probleem werd in 1992 de Sea Fisheries (Wildlife Conservation) Act 1992 afgesloten. Deze wet vereist dat visserijbeheerders rekening houden met natuurbehoud en in het nemen van beslissingen een balans vinden tussen natuurbehouds- en andere overwegingen.

Het visserijbeheer wordt in Groot-Brittannië geregeld, ter uitvoering van EG-regelgeving, door het verdelen van quota. Deze worden ofwel aan de individuele visser toegekend ofwel aan de producentenorganisaties (in Schotland wordt 90% toegekend aan producentenorganisaties). Vooraleer gebruik te kunnen maken van een quotum moet een visser beschikken over een vergunning voor een vissersvaartuig. Aangezien het aantal vergunningen is beperkt tot het huidige aantal, zal een visser indien die een vergunning wil, een schip met bijhorende vergunning moeten kopen⁴³⁵⁶.

Inzake visserijbeheer stelt zich het probleem voor Groot-Brittannië van het naleven van de internationale (EG-) regelgeving. Op basis van de EG-regelgeving zou de vissersvloot in Groot-Brittannië moeten worden gereduceerd met 19%. Tot nu toe heeft Groot-Brittannië nog maar weinig gedaan om de MOP's te implementeren. Groot-Brittannië heeft nu een alternatief systeem ingevoerd door de Sea Fish (Conservation) Act 1992. Het beleid is gebaseerd op het aantal visdagen: elk schip van meer dan 10 meter lengte, kreeg een aantal visdagen toegewezen, equivalent aan het record van het schip in 1991. Er wordt voorts een beperkt schema voor het uit de vaart nemen van vissersvaartuigen ingesteld, met slechts een kleine reductie tot

⁴³⁵⁵ GUBBAY, S., 'A Review of Marine Nature Conservation Initiatives in 1993 with Special Reference to the EC Habitats Directive (92/43/EEC)' in EARLL, R.C., *o.c.*, 15-18.

⁴³⁵⁶ Zie hierover: ROBSON, G., 'Sea Fisheries Management: the UK Position', *MP*, 1993/5, 347347.

gevolg (5%).

De visserijindustrie in Groot-Brittannië was tegen dit nieuwe systeem gekant. De kritiek wordt geuit dat dit systeem meer gaat over het minimaliseren van de kostprijs voor de overheid (compensatie voor het uit de vaart nemen van schepen) dan met het beheer van visstocks. De zaak werd voor het Europese Hof van Justitie gebracht. De uitspraak wordt pas verwacht eind 1996. De visserijindustrie heeft zelf een voorstel uitgewerkt. Dit zit vevat in: "Conservation - An Alternative Approach". Volgens de industrie omvat dit plan maatregelen inzake het behoud van visstocks en biedt het tevens een alternatief om tegemoet te komen aan het MOP van de EG. Het alternatieve voorstel omvat ondermeer een aanpassing aan de vergunningen (strengere straffen voor het veelvuldig verzamelen van vergunningen), het uit de vaart nemen van vissersvaartuigen (er wordt een groter budget voorzien), technische beheersmaatregelen (voorstel voor maatregelen gericht op het behoud van de visstocks, bv. het bevorderen van de selectiviteit, beschermen van paaigebieden en kinderkamers). De overheid heeft nog niet gereageerd op het alternatieve voorstel⁴³⁵⁷.

4. Besluit ten aanzien van het Brits beleid inzake Noordzeebescherming

Inzake de bevoegdheidsstructuur blijkt dat niet alleen diverse departementen een of andere bevoegdheid hebben inzake Noordzeebescherming, maar dat bovendien ook veel plaatselijke overheden over bevoegdheden beschikken. De toekenning van bevoegdheden is niet steeds op een logische wijze gebeurd, maar soms op basis van historische omstandigheden. Bovendien zijn er ook tegenstrijdigheden in de bevoegdheid (belangenvermenging). Uit de literatuur blijkt voorts dat een coördinatie niet steeds naar behoren verloopt of dat bepaalde departementen in hun werking worden beperkt bv. door beperking van hun budget.

Inzake regelgeving zijn er tal van wetten en besluiten inzake de kustzone. Zo zijn er al meer dan 80 wetten met betrekking tot de regeling van activiteiten in de kustzone. Hiermee wordt dan bedoeld die activiteiten met een directe weerslag op het milieu, en voornamelijk gericht op het zeemilieu. Wetgeving met betrekking tot het land of intergetijde gebieden zijn hier dus niet inbegrepen⁴³⁵⁸.

Alhoewel de meeste internationale regelgeving is geïmplementeerd in Groot-Brittannië (bv. uitvoering van het Marpol-Verdrag), blijkt dat bv. de boetes inzake onwettig overboord gooien van scheepsafval te laag zijn en slechts nog maar eenmaal werden opgelegd.

Inzake verontreiniging afkomstig van rivieren zijn er wel controles op lozingen, maar is er bijvoorbeeld een tekort aan zuiveringsinstallaties voor afvalwater, waardoor ongezuiverd rioolwater in de kustwateren terecht komt.

Inzake natuurbehoud zijn er diverse mogelijkheden inzake gebiedsbescherming, maar het wetgevend kader voldoet niet om gebieden in zee te beschermen. Wel bestaat de mogelijkheid

⁴³⁵⁷ BANKS, R., 'The Sea Fish (Conservation) Act 1992 - A Fishing Industry Perspective' in EARLL, R.C., *o.c.*, 53-56.

⁴³⁵⁸ GIBSON, J., *l.c.*, 124.

om mariene natuurreservaten in te stellen. Van deze mogelijkheid werd slechts tweemaal gebruik gemaakt.

DEEL III: RECHTSVERGELIJKENDE STUDIE MET HET NOORDZEEBELEID VAN ENKELE BUURLANDEN

HOOFDSTUK 2. NOORDZEEBELEID IN NEDERLAND

1. Gebruiksfuncties

Nederland beschikt over een kustlijn van ongeveer 390 km lang. Het Nederlandse continentaal plat heeft een oppervlakte van ongeveer 57.065 km². Nederland kent dan ook een aantal belangrijke gebruiksfuncties op de Noordzee.

Inventarisatie van de gebruiksfuncties van de Noordzee en de kustzone in Nederland is weer-gegeven in de Discussienota Ruimtelijk Noordzeebeleid⁴³⁵⁹, evenals in de Noordzee-Atlas voor het Nederlandse beleid en beheer⁴³⁶⁰. De Noordzee-atlas omvat een visuele weergave van de diverse gebruiken van de Noordzee (zoals scheepvaart, visserij, delfstofwinning, inbreng van stoffen) en omvat kaarten over topografie, bestuur en beheer, onderzoek, water (fysische, chemische en biologische kenmerken), bodem (fysische, chemische kenmerken), lucht (fysische kenmerken), flora en fauna, de effecten van ruimtegebruik op het milieu (bv. olieverontreiniging, eutrofiëring). Afhankelijk van de gegevens, betreffen de kaarten de gehele Noordzee, het continentaal plateau van Nederland of de Nederlandse kustzone.

Op het vlak van de gebruiksfuncties hebben zich de laatste jaren een aantal ontwikkelingen voorgedaan. De scheepvaart vertoonde de laatste tien jaar een lichte toename in bewegingen. Visserij vindt plaats op het gehele continentaal plat, maar het accent op de kustzone is toegenomen. Recreatie, vooral op het vlak van de watersport vertoonde een sterke stijging. Offshore olie- en gasproductie kende eveneens een stijging (toename van het aantal platforms en van het aantal kilometers pijpleidingen). De winning van zand is eveneens fors gestegen. Anderzijds zijn een aantal activiteiten beëindigd of verminderd (het lozen van afvalzuren en afvalverbranding op zee is beëindigd, het storten van baggerspecie is verminderd).

Hierna volgt een beknopt overzicht van enkele voor Nederland belangrijke gebruiksfuncties in de Noordzee^{4361 4362}.

⁴³⁵⁹ Werkgroep Ruimtelijke Uitwerking Noordzeebeleid, Discussienota Ruimtelijk Noordzeebeleid, Den Haag, 16 juni 1992, 50p.

⁴³⁶⁰ ICONA, Noordzee-atlas voor het Nederlandse beleid en beheer, Amsterdam, Stadsuitgeverij Amsterdam, 1992, 96p. (wordt verder naar verwezen als ICONA, Noordzee-atlas).

⁴³⁶¹ De gegevens over de gebruiksfuncties zijn afkomstig uit de Discussienota Ruimtelijk Noordzeebeleid, tenzij anders aangegeven.

⁴³⁶² Voor een overzicht op kaart zie: ICONA, Noordzee-atlas, 55.

Exploitatie van levende rijkdommen

In Nederland wordt op beperkte schaal aan maricultuur gedaan (kweek van mosselen en oesters). In de Oosterschelde is er een kleinschalig bedrijf dat zalmachtigen kweekt en experimenteert met andere vissoorten (o.a. zeebaars).

De visserij vormt wel een belangrijke gebruiksfunctie voor Nederland. De grootste concentraties vissersschepen bevinden zich voor de Hollandse en Zeeuwse kust, ter hoogte van de zuidelijk gelegen diepwaterroutes en noordelijk van de Waddeneilanden. De vangsten in 1990 bedroegen 18 miljoen kg rondvis, 98 miljoen kg platvis en 214 miljoen kg pelagische vis. Het aantal visdagen in 1990 bedroeg 68.689 dagen. In 1990 bestond de Nederlandse vissersvloot uit ongeveer 700 schepen.

*Exploitatie van niet-levende rijkdommen*** Mijnbouw*

Op het Nederlandse continentaal plat bevinden zich een 86-tal platforms (72 voor gasboringen en 14 voor olieboringen). In 1990 werd 17.856 miljoen m³ (st) gas geproduceerd (ongeveer een vierde van de totale gasproductie in Nederland) en 2.744,5 miljoen m³ (st) olie (twee derde van de totale olieproductie). Bovendien zijn er regelmatig exploratie "rigs" op het continentaal plat en is er offshoreverkenning of seismisch onderzoek door schepen. Rond elke installatie is een veiligheidszone ingesteld.

** Delfstoffenwinning*

De zandwinning op het Nederlands continentaal plat bedraagt ongeveer 10 miljoen m³ per jaar.

Buisleidingen en kabels

Op het Nederlands continentaal plat liggen ongeveer 1200 km buisleidingen (bestemd voor het transport van olie, gas, methanol). De verwachtingen zijn dat tegen 2010 het leidingennet zal verlaten zijn. Er zijn een 15-tal kabelverbindingen in gebruik in de gehele Noordzee. Daarvan komen er 10 door of via het Nederlandse continentaal plat.

Scheepvaartverkeer

Van de 420.000 scheepvaartbewegingen op de Noordzee vindt ongeveer 60% (260.000) plaats voor de Nederlandse kust. Van die 60% gaat 60% naar een Nederlandse haven (bv. Rotterdam/Europoort). Op het Nederlands deel van het continentaal plat liggen een aantal verkeersscheidingsstelsels en diepwaterroutes.

Militaire activiteiten

Grote delen van het Nederlandse continentaal plat worden gebruikt voor militaire oefeningen (door onderzeeboten, schepen en vliegtuigen).

Recreatie

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen strand- en waterrecreatie. De Noordzeekust is het belangrijkste recreatief toeristische gebied in Nederland (ongeveer 38 miljoen recreanten jaarlijks). Veel activiteiten maken zowel gebruik van het strand als van het kustwater (bv. surfen, zwemmen, paardrijden). Recreatie is verspreid over de hele kust, maar de aantallen zijn hoger langs de Zeeuwse en vooral de Hollandse kust en is lager op de Waddeneilanden.

Inzake waterrecreatie zijn er langs de Noordzee een 3000-tal vaste of passante ligplaatsen voor de watersport (zeil-, motorjachten). Voorts zijn er een groot aantal sportvisverhuurschepen langs de Noordzee (30-tal) en buiten het Noordzeegebied in het Delta- en Waddenzeegebied (nog een 80-tal schepen).

Verontreiniging

* Lossen van baggerspecie

Het ernstig verontreinigd slib wordt geborgen in landlocaties (waarvan de "slufter" op de Maasvlakte de belangrijkste is). De relatief schone specie wordt in zee gelost op losplaatsen nabij de haven van Rotterdam, Europoort, Scheveningen en IJmuiden. Jaarlijks wordt ongeveer 13 miljoen m³ in zee gestort. De belangrijkste loslocatie is Loswal Noord voor de Zuidhollandse kust, direct ten noorden van de Nieuwe Waterweg. Normaal gezien is de afstand tussen het losgebied en de haven zo klein mogelijk, maar er is een zekere afstand tot de kust (om redenen van recreatie-belangen) en er wordt rekening gehouden met het handhaven van voldoende diepgang voor de scheepvaart.

* Voor andere vormen van verontreiniging kan verwezen worden naar het "Quality Status Report" voor de Noordzee, en meer bepaald naar het "Quality Status Report" voor de subregio 4⁴³⁶³ (Nederland, België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk). Specifiek voor Nederland wordt een overzicht van verontreiniging gegeven in het Watersysteemplan Noordzee⁴³⁶⁴ evenals in de Voortgangsrapportages Integraal Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden (zie verder).

In Nederland komen de rivieren de Rijn, de Maas en de Schelde uit in de Noordzee. Voor de input van nutriënten (stikstof en fosfor) in subregio 4, komt de grootste inbreng uit de Nieuwe Waterweg en de Haringvliet, waar de rivieren de Rijn en de Maas uitmonden in de Noordzee. Voor zware metalen komt de belangrijkste input van rivieren en het dumpen van baggerslib. Voor olie op het Nederlandse continentaal plat vormt scheepvaart de belangrijkste bron⁴³⁶⁵.

Voor een aantal stoffen (nutriënten, pesticiden, een aantal zware metalen, PAK's), waarvoor op de Derde Noordzeeconferentie reducties (te halen tegen 1995) waren vooropgesteld, blijkt dat

⁴³⁶³ NORTH SEA TASK FORCE, North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 195p.

⁴³⁶⁴ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Directie Noordzee, Watersysteemplan Noordzee 1991-1995, september 1993, 13-30.

⁴³⁶⁵ North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 73-74.

de doelstellingen niet zullen worden gehaald voor Nederland⁴³⁶⁶.

Natuurwaarden

Op het Nederlands continentaal plat zijn een aantal gebieden met belangrijke natuurwaarden: de Klaverbank, het Friese Front gebied, de kuststrook (met daarbinnen specifiek de Voordelta)⁴³⁶⁷. Deze natuurgebieden kennen een grote rijkdom aan bodemleven, vissen, vogels en zeezoogdieren.

Het Nederlands continentaal plat is ondermeer belangrijk als paaiplaats voor Kabeljauw en Schol. De estuaria, Waddenzee en de kustzone hebben bovendien een belangrijke kinderkamer-functie. Zo is de Waddenzee van groot belang als kinderkamer voor Schol, Tong, Wijting, Kabeljauw, Sprot en Haring. De Ooster- en Westerschelde zijn belangrijke paaigebieden voor Tong.

Op het Nederlandse continentaal plat worden vier walvisachtigen waargenomen: Bruinvis, Witsnuitdolfijn, Tuimelaar en Witflankdolfijn.

Inzake mogelijke **toekomstige gebruiksfuncties** op de Noordzee werd door ICONA een studie gemaakt⁴³⁶⁸. In een eerste deel van het onderzoek wordt de haalbaarheid van de besproken functies onderzocht. Hierna volgt een kort overzicht van de onderzochte mogelijkheden.

- Exploitatie van biologische bronnen (zoals kweek van vis, wieren). Deze mogelijkheid vraagt hoge investeringskosten, doch is op termijn eventueel een mogelijke gebruiksfunctie.

- Exploitatie van andere bronnen:

* Zandwinning: deze functie zal op termijn toenemen tot 50 - 90 miljoen m³ zand per jaar.

* Grindwinning vindt momenteel niet plaats. De Klaverbank is een potentiële locatie voor grindwinning.

* Winning van (zware) metalen uit zand: deze activiteit blijkt niet rendabel.

* Energiewinning en opslag: dit is geen nieuwe activiteit.

* Duurzame energiebronnen: enkel windenergie lijkt een reële optie. Zonne-energie is niet haalbaar op korte termijn en golfenergie, getijde-energie en energie uit temperatuurverschillen zijn geen mogelijke opties.

* Energieopslag-systeem op zee: is niet binnen de tien jaar te verwachten.

* Bereiding van drinkwater uit zout water is niet voorzien als optie.

- Industriële activiteiten op zee: door de hoge kosten is hiervoor geen behoefte.

⁴³⁶⁶ STOPPELENBURG, D., 'Water Quality in the Wadden Sea: The Need for Source-based Measures', North Sea Monitor, 1994/3, 16.

⁴³⁶⁷ Zie: ICONA, Noordzee-atlas, 53.

⁴³⁶⁸ ICONA - Werkgroep Nieuwe Gebruiksmogelijkheden Noordzee, De Noordzee...nieuwe mogelijkheden. Een beleidsgerichte verkenning van mogelijke gebruiksfuncties van de Noordzee in de toekomst, Utrecht, december 1990, 48p.

- Verkeer en transport: dit is geen nieuwe functie. Er is voorlopig geen behoefte aan uitbreiding van havenfaciliteiten. Luchtvaart is niet waarschijnlijk als optie⁴³⁶⁹. Het idee om buisleidingen te plaatsen op de zeebodem, bestemd voor het transport van vaste goederen is niet te verwachten vóór 2020.

- Berging /opvang van afvalstoffen: deze optie is in het kader van het huidig beleid ongewenst. Een mogelijkheid in de toekomst is het bergen van schone baggerspecie in putten (putten veroorzaakt door zandwinning).

- Recreatie: er is geen behoefte aan recreatiemogelijkheden op zee (op afgedankte productieplatforms of in hotels op zee).

- Militaire activiteiten: dit is geen nieuw gebruik.

- Onderwaterarcheologie: dit behoort tot een reële mogelijkheid.

- Mariene wetenschappen: dit is een activiteit die enorm is uitgebreid.

- Natuur:

* Natuurbescherming: in het Natuurbeleidsplan staat dat moet worden onderzocht of het wenselijk is dat in zee natuurgebieden worden ingesteld. De Derde Nota Waterhuishouding geeft aan dat wordt gestreefd naar een betere zonering van de verschillende activiteiten. In het Watersysteemplan Noordzee wordt de zonering verder uitgewerkt (zie verder).

* Natuurontwikkeling: natuurontwikkeling wordt voorzien door het aanbrengen van hard substraat op de zeebodem. In opdracht van Rijkswaterstaat werd in oktober 1992 een experiment uitgevoerd: er werd 450 ton basalt gedumpt 5 mijl buiten de kust. De bedoeling was om te kijken hoe het mariene leven zich in dergelijke omstandigheden ontwikkelt. De aanzet voor dit experiment was het Watersysteemplan Noordzee 1991-1995. De bedoeling van het aanbrengen van hardsubstraat is drievoudig: het verrijken van organismen (daarbij wordt verwezen naar de situatie rond wrakken), het mogelijk tegengaan van eutrofiëring en het voordeel dat wordt gecreeërd voor de visserij (creëren van extra visbestanden). Het experiment werd echter bekritiseerd. Eutrofiëring en overbeving dienen aan de bron te worden aangepakt. Bovendien stelt zich de vraag naar de mogelijke schadelijkheid van de gedumpte materialen⁴³⁷⁰.

- Kustverdediging: in het beleid wordt geopteerd voor de handhaving van de bestaande kustlijn door onderhoud of zonodig versterking, veeleer dan voor een meer offensieve zeevaartse verdediging.

- Landaanwinning door middel van kustuitbreiding of door de aanleg van kunstmatige eilanden worden tot mogelijke opties gerekend.

- Wonen op zee wordt niet als een realistische optie beschouwd.

⁴³⁶⁹ Maar recent wordt als één van de mogelijkheden voor de uitbreiding van de luchthaven van Schiphol een luchthaven in zee voorgesteld.

⁴³⁷⁰ North Sea Monitor, december 1992, 17-18.

De studie van de nieuwe gebruiksmogelijkheden op zee onderzoekt voorts die mogelijkheden die in de eerste fase van het onderzoek als reële opties werden gezien. Deze opties worden voorts verder onderzocht naar het effect op het watersysteem en worden getoetst aan het bestaande beleid. Volgende opties worden onderzocht: teelt van vis (mogelijkheden moeten nog verder worden onderzocht. De gevolgen voor het mariene milieu passen niet in het huidig gevoerde beleid), teelt van schelpdieren, grindwinning (dit is economisch aantrekkelijk en haalbaar. Een MER is vereist), windenergie op zee, energieopslag, berging van baggerspecie in putten op zee, onderwaterarcheologie, natuurgebieden op zee (momenteel gaat de voorkeur uit naar de geleiding van gebruik in milieuzones boven het instellen van exclusief beschermde gebieden), natuurontwikkeling door het aanbrengen van hardsubstraat, kustuitbreiding en kunstmatige eilanden.

Een apart hoofdstuk wordt besteed aan de gebruiksfuncties in relatie tot kustuitbreiding en kunstmatige eilanden (combinatie van diverse functies). De gebruiksfuncties die worden onderzocht met mogelijke relaties tot landaanwinning zijn: de berging van baggerspecie, de berging van afval, het aanleggen van havenfaciliteiten, het bouwen van een luchthaven, wonen, energievoorziening, industriële activiteiten, het voorzien van een averijhaven, maricultuur, natuurontwikkeling, een agrarische bestemming, een militaire bestemming, recreatie, kustverdediging.

2. Bevoegdheden

2.1. Bevoegdheden in de kustzone: structuur

In Nederland zijn diverse departementen bevoegd voor de Noordzee⁴³⁷¹.

Het Ministerie voor Verkeer en Waterstaat is bevoegd voor de scheepvaartwegen (die in beheer zijn van het Rijk). Daarnaast zijn de Burgemeesters en Wethouders bevoegd over:

- de scheepvaartwegen die in hun gemeente liggen die niet in beheer zijn bij enig openbaar lichaam;
- het gedeelte van de Nederlandse territoriale zee: - dat binnen het gebied van de gemeente is gelegen
- dat is aangewezen als militair oefengebied.

Directie Noordzee van Rijkswaterstaat (Ministerie Verkeer en Waterstaat) is bevoegd voor het waterstaatkundig en milieutechnisch beheer. Zo is deze dienst ondermeer bevoegd voor het op diepte houden van scheepvaartroutes. Directie Noordzee is voorts bevoegd voor de zorg van het water en de bodem van het Nederlands deel van het continentaal plat (monitoring). Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is tevens bevoegd voor het verlenen van ontheffingen voor het lozen van stoffen van de grijze lijst. Het storten van baggerspecie valt eveneens onder de bevoegdheid van Directie Noordzee van Rijkswaterstaat. Directie Noordzee is voorts

⁴³⁷¹ Zie: Noordzee: actie en beleid, ICONA met medewerking van directie Voorlichting, Documentatie en Bibliotheek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990, 9-19; ICONA, Noordzee-Almanak 1992, 67-96; IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., Gebiedsbescherming op de Noordzee. Een analyse van de juridische mogelijkheden en beperkingen, Utrecht, NILOS/Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990, 174p.

verantwoordelijk voor het bestrijden van olievlekken op zee. Deze dienst is verantwoordelijk voor de coördinatie van de opruiming van verontreinigingen die groter zijn dan 5 m³. Kleinere hoeveelheden worden door de gemeenten verwijderd.

Het Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken (DGSM) van Rijkswaterstaat is bevoegd voor het regelen van het scheepvaartverkeer. Zo is DGSM ondermeer bevoegd voor het instellen van routeringsmaatregelen. DGSM vertegenwoordigt Nederland bij IMO. DGSM houdt ook toezicht op de uitrusting van schepen en de training van bemanningen.

Het Ministerie voor Verkeer en Waterstaat is bevoegd voor de ontgroningen (zand- en grindwinning zijn ontgroningen). In dit verband is de Dienst der Domeinen (Ministerie van Financiën) bevoegd voor het afgeven van privaatrechtelijke vergunningen voor het gebruik van de aan de Staat toebehorende delen van de Noordzeebodem voor het winnen van zand en grind.

Het **Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij** is bevoegd voor visserij en natuurbeheer op zee. De Minister kan ondermeer regelen stellen ter uitvoering van internationale overeenkomsten, ter verzekering van de instandhouding/uitbreiding van de visvoorraden. Dit ministerie is bevoegd voor het visserij-onderzoek, daarin bijgestaan door de Koninklijke Marine. Onderzoek inzake de ontwikkeling en instandhouding van visbestanden gebeurt in het Rijksinstituut voor Visserij-Onderzoek (RIVO).

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is bevoegd voor het aanduiden van natuurgebieden (natuurmonumenten). Inzake natuurbehoud ziet het Hoogheemraadschap toe op de bescherming van strand en duinen.

Het **Ministerie voor Economische Zaken** is bevoegd voor het verdelen van concessies voor het ontginnen van delfstoffen. Het toezicht op de olie- en gaswinning gebeurt door het Staatstoezicht op de Mijnen (Ministerie Economische Zaken).

Het **Ministerie van Defensie** heeft bevoegdheden inzake opsporing en redding van personen op zee en inzake hydrografie.

Het **Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen** is bevoegd voor het marien wetenschappelijk onderzoek. Het Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee (NIOZ) wordt grotendeels betaald vanuit het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en verricht vooral onderzoek op het gebied van fysische en chemische hydrografie en de mariene biologie.

Op vlak van **coördinatie van het Noordzeebeleid** is de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen als coördinerend minister voor Noordzee-aangelegenheden. Zijn taak bestaat in het toezien op de interdepartementale beleidsvoorbereiding ten aanzien van de Noordzee. De coördinatie vindt plaats op ministersniveau in een onderraad van de Ministerraad (MICONA: Ministeriële Commissie Noordzee-aangelegenheden) en wordt op ambtelijk niveau voorbereid in ICONA (Interdepartementale Coördinatie Commissie voor Noordzee-aangelegenheden). De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de diverse taken inzake de Noordzee blijven bij de diverse ministeries.

Andere interdepartementale commissies van belang voor de Noordzee zijn de Interdepartementale Commissie voor Zee-onderzoek (ICZO) (coördinatie van wetenschapsbeleid), de Interdepartementale Commissie voor het Maritieme Onderzoek (ICOMAR), Interdepartementaal Overleg Zeegaande Vaartuigen (IOZV) en de Interdepartementale Waddenzee-commissie (IWC).

Naast de interdepartementale samenwerkingsverbanden zijn er tevens nog andere samenwerkingsverbanden op specifieke werkgebieden. De Kustwacht is een dergelijk samenwerkingsverband. Hierin worden de rijksdiensten gecoördineerd die operationele Noordzeetaken hebben. Bij deze samenwerking zijn betrokken: DGSM, Rijkswaterstaat, Korps Rijkspolitie, Douane, Algemene Inspectie Dienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Koninklijke Marine, de Koninklijke Marechaussee en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De Kustwacht werkt samen voor het uitvoeren van een aantal operationele overheidstaken, zoals ondermeer toezicht op het milieu, toezicht op de visserij en op het scheepvaartverkeer (toezichttaken) en hulpverlening en redding, rampenbestrijding, zeeverkeersonderzoek (dienstverleningstaken). Doelstelling van de Kustwacht is het verhogen van de doelmatigheid en doeltreffendheid bij de uitvoering van de betrokken operationele Noordzeetaken, in het bijzonder te bereiken door het uitwisselen van informatie en door coördinatie bij het gebruik van operationele middelen. De verantwoordelijkheid van de betrokken diensten blijft onveranderd.

Het Nederlands Hydrografisch Instituut is een samenwerkingsverband voor rijksdiensten die op de Noordzee belast zijn met hydrografisch onderzoek en andere meetactiviteiten. De belangrijkste deelnemers zijn Directie Noordzee van Rijkswaterstaat en de Dienst der Hydrografie van de Koninklijke Marine.

Op het vlak van het mariene wetenschappelijk onderzoek kan het BEON-project worden vermeld (Beleidsgericht Ecologisch Onderzoek Noordzee/Waddenzee)⁴³⁷². Dit is een samenwerkingsverband tussen departementen en onderzoeksinstellingen, in het leven geroepen om het beleid op een gecoördineerde wijze te voorzien van beleidsrelevante kennis van de verschillende onderzoeksinstanties over de Noordzee. BEON verbetert de relatie tussen onderzoek en beleid. Het initiatief hiervoor werd gegeven in de Nota Harmonisatie Noordzeebeleid (zie verder). Bij het eerste meerjarenprogramma 1998-92 was het onderzoek gericht op eutrofiëring, bronnen en effecten van microverontreiniging en bodemverstoring door de visserij. In het tweede meerjarenprogramma wordt daar het onderzoek naar de verstoring van habitats aan toegevoegd.

Inzake informatieverstrekking werd de stichting MARIS (Mariene Informatie Service) opgericht, waarin overheid, wetenschap en bedrijfsleven samenwerken. Het primaire doel van MARIS is om het overzicht en de toegankelijkheid van informatie over de zee, met name de Noordzee, de Nederlandse kustwateren en estuaria, structureel te verbeteren.

⁴³⁷² Zie: Brug tussen beleid en onderzoek. Rapport van het eerste BEON Meerjarenprogramma 1988-1992, Beon Rapportnr. 21, Den Haag, 15 april 1993 en Naar een duurzame ontwikkeling van de Noordzee. Tweede Meerjarenprogramma BEON 1993-1997, BEON Rapport nr. 93-1, Den Haag, 22 februari 1993.

Tenslotte kan nog het project MANS ("Management Analysis North Sea") worden genoemd (1988-1992). De doelstelling van het project is het ontwikkelen en toepassen van een beleids-analytisch instrumentarium dat afweging van beleidsalternatieven met betrekking tot gebruik, inrichting en beheer van de Noordzee mogelijk maakt.

2.2. Bevoegdheden over mariene rechtsgebieden

In het Nederlands gedeelte van de Noordzee kunnen volgende mariene rechtsgebieden worden onderscheiden.

De interne wateren worden begrensd door de laagwaterlijn en de bij wet vastgestelde basislijnen. De Waddenzee en het IJsselmeer behoren tot de binnenwateren.

De territoriale zee bedraagt sinds 1986 (Wet grenzen territoriale zee) 12 zeemijl vanaf de laagwaterlijn of de basislijn. De grens tussen de territoriale zee en de binnenwateren worden gevormd door een combinatie van basislijnen en de laagwaterlijn. De droogvallende platen zeewaarts van die lijn worden gebruikt om de zeewaartse begrenzing van de territoriale zee vast te stellen.

Deze 12-mijlszone kan worden onderverdeeld in diverse zones⁴³⁷³:

- de landmijnwetgeving is van toepassing in een zone van 3 mijl,
- de Mijnwet Continentaal Plat is van toepassing in de zone tussen de 3 en de 12 mijl en op het continentaal plat,
- de gemeente en provincies langs de kust zijn bevoegd voor een zone tot ongeveer 1 km uit de kust (Wet van 2 november 1990, houdende regeling provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van de gemeente Den Helder tot en met de gemeente Sluis en wijziging van de Financiële Verhoudingswet 1984).

De territoriale zee valt samen met de Nederlandse exclusieve visserijzone (ingesteld op basis van EG-wetgeving). Voor de zone 0-3-6 mijl gelden nog andere regelingen (toegang voor vissers in Benelux-verband).

De visserijzone van 200 mijl (de gemeenschappelijke EG-visserijzone), ingesteld in 1977, heeft de grens van het continentaal plat als buitengrens (Besluit vaststelling visserijzone).

Voor het continentaal plat zijn de grenzen met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk al vastgesteld. De grens met België is nog niet definitief⁴³⁷⁴, maar in 1996 werd hierover een ambtelijk akkoord bereikt.

Nederland heeft nog geen exclusieve economische zone (EEZ) afgekondigd. Alhoewel Nederland voorstander is van de instelling van een EEZ, geeft de regering er de voorkeur aan dat de

⁴³⁷³ Voor een kaart zie: ICONA, Noordzee-atlas, 6.

⁴³⁷⁴ Voor een kaart van het NCP zie: ICONA, Noordzee-atlas, 2.

instelling van een EEZ gebeurt in een gezamenlijk initiatief met andere Noordzeestaten⁴³⁷⁵.

3. Regelgeving in Nederland ten aanzien van de bescherming van het mariene milieu⁴³⁷⁶

3.1. Regelgeving inzake verontreiniging

Regelgeving inzake verontreiniging door scheepvaart

Het scheepvaartverkeer wordt geregeld door de Scheepvaartverkeerswet (Svww). Deze wet is van toepassing op de binnenwateren en in de territoriale zee. Het is een raamwet, die de mogelijkheid biedt om regels op te stellen met betrekking tot deelname aan het scheepvaartverkeer, verkeerstekens, verkeersaanwijzingen. Deze wet biedt tevens de mogelijkheid om aan schepen een loodsplicht op te leggen voor bepaalde scheepvaartwegen. Deze wet vormt tevens het kader voor de implementatie van verdragen met betrekking tot de ordening van het scheepvaartverkeer in scheepvaartroutes in de volle zee voor de Nederlandse kust. Deze wet geldt ten opzichte van alle schepen onder Nederlandse vlag en voor alle schepen die de toepasselijke regels in de territoriale zee overtreden.

De verontreiniging door scheepvaart wordt geregeld door de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) (1983). Deze wet is van toepassing op schepen onder Nederlandse vlag. Deze wet omvat een verbod op het lozen van schadelijke stoffen vanaf schepen, behalve in gevallen en op de wijze vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Het verbod op lozen geldt eveneens voor schepen onder vreemde vlag in de Nederlandse territoriale zee. Deze wet implementeert het Marpol-verdrag. Op basis van deze wet werden volgende besluiten vastgesteld:

- Oliebesluit (Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen) van 1986: implementeert Bijlage I van het Marpol-verdrag;
- Bulkbesluit (Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke stoffen) van 1988: implementeert Bijlage II;
- Vuilnisbesluit (Besluit voorkoming verontreiniging door vuilnis van schepen) van 1988: implementeert Bijlage V;
- Meldingsbesluit (Besluit betreffende de melding van verontreiniging door schepen) van 1988: implementeert het Meldingsprotocol bij het Verdrag.

De Wvvs omvat ondermeer een lozingsverbod, een regeling inzake havenontvangstinstallaties, en regels voor de bouw, inrichting en uitrusting voor schepen.

Controle op de naleving van de Wvvs wordt uitgevoerd door de Scheepvaartinspectie. De wet

⁴³⁷⁵ Zie hierover: IJLSTRA, T. en YMKERS, P., 'The Netherlands and the Establishment of the Exclusive Economic Zone', *IJEC*, 1989/3, 224-229.

⁴³⁷⁶ Zie hierover ondermeer: IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., Gebiedsbescherming op de Noordzee. Een analyse van de juridische mogelijkheden en beperkingen, Utrecht, NILOS/Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990, 174p; SCHREUR, J., KÜPER, M., WEULTJES, C. en TER WOORD, R., Basisboek milieurecht. Milieuhygiëne, water, natuur en landschap, Bussum, Coutinho, 1994, 468p.; KOEMAN, N.S.J. en BOMHOF, L., Milieuwetgeving, 3e druk, Deventer, Kluwer, 1992, 649p.; BRUSSAARD, W., DRUPSTEEN, Th.G., GILHUIS, P.C. en KOEMAN, N.S.J. (red.), Milieurecht, 3e druk, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1993, 680p.

is van toepassing op alle schepen onder Nederlandse vlag en het lozingsverbod geldt ook voor schepen onder vreemde vlag gedurende de tijd dat ze zich in de Nederlandse territoriale zee bevinden. Controle op de naleving van de wet wordt uitgeoefend op schepen onder nationale vlag en schepen onder vreemde vlag in een Nederlandse haven of in de territoriale zee als deze schepen naar of van een Nederlandse haven komen. Schepen die dus in transit door de territoriale zee varen kunnen dus niet worden betreden. De Wet is dus wel van toepassing op schepen onder vreemde vlag in de territoriale zee, maar inspectie is slechts mogelijk als ze zich in een haven bevinden of op weg zijn van of naar een Nederlandse haven. Alhoewel deze schepen onder de rechtsmacht vallen van de Nederlandse overheid, biedt de Wvvs geen rechtsgrond om deze schepen aan te houden of te inspecteren. Voor een dergelijke inspectie is wel een andere juridische basis mogelijk, met name op grond van de Wet economische delicten⁴³⁷⁷.

Inzake havenontvangstinstallaties zijn de lokale havenautoriteiten bevoegd. Zij publiceren een lijst met wie is aangesteld om afval te ontvangen. Het is verboden om afval af te geven aan een persoon die geen officiële erkenning heeft. De lokale havenautoriteiten kunnen ook aanvullende regelen opleggen. De kosten voor het gebruik van havenontvangstinstallaties is voor het schip. Indien er een probleem is bij een havenontvangstinstallatie (niet-aangepastheid) dan moet de kapitein daarvan de lokale havenautoriteiten verwittigen en het hoofd van de Nederlandse Scheepsinspectie. Er moet tevens melding van worden gemaakt in het scheepsjournaal.

Regelgeving inzake dumping

Deze materie wordt geregeld door de Wet Verontreiniging Zeewater (Wvz) (1975). Deze wet geeft uitvoering aan het Verdrag van Oslo en het Verdrag van Londen inzake dumping. De ontheffingen die kunnen worden verleend voor het dumpen in zee worden afgeleverd door de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van VROM (Volks-huisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer).

De Wet verontreiniging zeewater omvat niet alle lozingen op zee. Zo wordt het lozen van splijtstoffen, ertsen of radioactieve stoffen geregeld in het kader van de Kernenergiewet. Ook de lozing van bv. boorspoeling van mijnbouwinstallaties in zee valt niet onder de Wvz, maar wel onder de Mijnwet Continentaal Plat.

Het lozen van baggerspecie wordt wel geregeld in het kader van de Wet verontreiniging zeewater. In de ontheffingen voor het lossen van baggerspecie dienen voorwaarden voor het lossen van baggerspecie te worden aangegeven (o.a. de loslocatie). Het aantal losgebieden langs de Nederlandse kust is zeer beperkt en de oppervlakte is gering (zie ook punt over gebruiksfuncties). In de toekomst is het mogelijk dat de selectie van baggerloslocaties MER-plichtig wordt. Volgens het Nationaal Milieubeleidsplan mag er in 2010 geen belasting meer zijn voor het mariene milieu door het lossen van baggerspecie.

⁴³⁷⁷ IJLSTRA, T., 'Wat ligt daar in het water? Problemen bij de handhaving van lozingsregels voor schepen op zee' in *Milieurecht in stelling*, VAN BUREN, P.J.J., BETLEM, G. en IJLSTRA, T. (red.), Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1990, 210-218.

Regelgeving inzake verontreiniging afkomstig van het vasteland

De Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo) heeft tot doel het bestrijden en voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren. In deze wet zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot het verlenen van vergunningen, het vaststellen van grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen en het heffen van bijdragen, ter financiering van de kosten van het zuiveren van afvalwater. De Wvo is een raamwet. Door de Wvo wordt het Verdrag van Parijs tenuitvoergelegd.

Inzake waterkwaliteitsdoelstellingen is op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren heel de Nederlandse kust aangewezen als zwemwater.

Naast de Wvo is ook de Wet waterhuishouding van belang voor het opstellen van integrale waterhuishoudingsplannen, die ondermeer betrekking hebben op de waterkwaliteit.

Inzake toekomstige ontwikkelingen werd door de Minister van Verkeer en Waterstaat aangekondigd om de Wvo, de Grondwaterwet en de Wet waterhuishouding te integreren in een Waterwet. Ook de Wet verontreiniging zeewater zou hierin opgaan.

Nog van belang te melden is de recente Wet milieubeheer: deze vervangt de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. De Wet milieubeheer is een integrale milieuwet en heeft naast regels inzake procedure ook een normatief karakter (in tegenstelling tot de vorige wet). Deze wet probeert een eenvormigheid te krijgen inzake procedures en vergunningen voor de sectorale milieuwetgeving. De Wet milieubeheer omvat ondermeer regels inzake plannen: de bedoeling is het opstellen van één integraal milieubeleidsplan en -programma per bestuursniveau (Rijk, provincie, gemeente) waarin de bestaande sectorale milieuplannen en -programma's zijn opgenomen. De Wet Milieubeheer voorziet tevens in een uniforme regeling voor het vaststellen van milieukwaliteitseisen. Ook voor water kunnen op grond van de Wet milieubeheer regels worden opgesteld. De bevoegdheid om op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren milieukwaliteitseisen te stellen, komt te vervallen. Op basis van de Wvo kan wel een bijzondere milieukwaliteit worden vastgesteld voor uitzonderlijke ecosystemen of soorten.

Door de Wet milieubeheer en het Inrichtingen en vergunningenbesluit komt er een integrale milieuvergunning en één verantwoordelijk bevoegd gezag per onderneming. De vergunning voor het lozen op het oppervlaktewater is niet opgenomen in de Wet milieubeheer. Indien een inrichting zowel een vergunning nodig heeft op grond van de Wet milieubeheer en op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewater, wordt een coördinatie-constructie toegepast (de vergunningsaanvraag wordt gecoördineerd behandeld).

Inzake verontreiniging door meststoffen, geldt ondermeer de Meststoffenwet (1986) en de Wet bodembescherming: de wetten hebben de bedoeling de overbesteding tegen te gaan. De productie van mest wordt geregeld in de Meststoffenwet. Het gebruik ervan wordt geregeld door het Besluit gebruik dierlijke meststoffen (op grond van de Wet bodembescherming).

Op beleidsvlak is het nationale mestbeleidsplan, Notitie Mest- en Ammoniakbeleid (derde fase) van belang: in dit plan worden een aantal beleidsmaatregelen voorgesteld met het oog het terugdringen van de overbesteding en verontreiniging door nutriënten door de landbouw tot

de periode 2000. Het beleid is verdeeld in drie fases. Een eerste fase (1986-1990) was gericht op stabilisering, een tweede fase hield een reductie in van mestproductie en toepassing (1991-1994). De derde fase tenslotte is gericht op het bereiken van een evenwichtsbemesting (1995-2000). In 1993 werd een eerste versie van het beleid van de derde fase voorgelegd. De uiteindelijke versie is behoorlijk afgezwakt. Wel werden de voorstellen voor evenwichtige bemesting overgenomen op de tussentijdse Ministeriële Noordzeeconferentie (Kopenhagen, 4-5 december 1993)⁴³⁷⁸.

Voor de luchtverontreiniging geldt de Wet inzake de luchtverontreiniging (1970). Deze wet is niet alleen van toepassing op inrichtingen, maar ook op mobiele bronnen van verontreiniging (toestellen, brandstoffen en verontreinigende handelingen). Op basis van deze wet kan worden getracht verontreiniging door het verkeer aan banden te leggen. De Wlv is een raamwet uitgewerkt door algemene maatregelen van bestuur en ministeriële besluiten.

3.2. Regelgeving inzake natuurbehoud

De belangrijkste te vermelden wet is de Natuurbeschermingswet. Deze wet is van toepassing op het Nederlandse grondgebied met inbegrip van de territoriale zee. Op basis van deze wet kan een gebied als natuurmonument worden aangeduid. De voorwaarde hiervoor is dat een gebied kadastraal dient omschreven te zijn. Voor de zeebodem onder de territoriale zee wordt daaraan voldaan: het gebied is kadastraal ingedeeld voor de vestiging van zakelijke rechten. Deze eis (kadastrale omschrijving) geldt niet voor de aanduiding van gebieden als staatsnatuurmonument. In de territoriale zee zal het normaal gezien gaan om gebieden die in aanmerking komen voor de aanwijzing als staatsnatuurmonument (de staat is eigenaar van de zeebodem). Buiten de territoriale zee ontbreekt de kadastrale indeling en de vereiste eigendom (vereist bij aanduiding van een staatsnatuurmonument).

De aanduiding van een gebied als natuurmonument gebeurt door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Het verrichten van activiteiten die bij Besluit tot aanwijzing van een natuurmonument zijn aangemerkt als zijnde schadelijk voor het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor fauna en flora daarin, wordt vergunningplichtig. Dit kan ook gelden voor handelingen buiten het beschermd monument indien deze de wezenlijke kenmerken van het monument kunnen aantasten. Door het vergunningstelsel kunnen activiteiten die schadelijk worden geacht, worden getoetst aan de doelstelling de natuurwaarden in een beschermd gebied te beschermen.

Inzake soortenbescherming is in het Besluit tot aanwijzing van beschermde inheemse diersoorten (1973) alle soorten van de walvisachtigen genoemd en voorts ook de Gewone en Grijsze zeehond.

Inzake toekomstige ontwikkelingen kan het Ontwerp Flora en Fauna-wet worden vermeld

⁴³⁷⁸ North Sea Monitor, 1994/1, 24-25.

(mei 1993). Deze wet beoogt een uitbreiding van de bescherming van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten. Voorts wordt gestreefd naar een vereenvoudiging en verduidelijking van de flora en faunawetgeving door de bestaande regelingen in één wet te integreren (vogelwet, jachtwet, nuttige Dierenwet, Wet bedreigde uitheemse diersoorten).

3.3. Regelgeving inzake visserij

Voor de zeevisserij geldt de Visserijwet van 1963. Het toepassingsgebied van deze wet omvat verschillende categorieën:

- zeevisserij (vissen in volle zee, in de visserijzone van 12 mijl en in de wateren die bij algemene maatregel van bestuur als zeegebied zijn aangewezen),
- kustvisserij (vissen in de Waddenzee en andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen kustwateren),
- binnenvisserij (vissen in de binnenwateren).

Inzake de visserijzone bepaalt artikel 4 van de Visserijwet dat in het belang van de visserij op zee regelen kunnen worden gesteld die kunnen strekken tot de instandhouding of uitbreiding van de visvoorraden. In uitvoering hiervan werd het Reglement Zee- en kustvisserij 1977 genomen. Artikel 3 van dit Reglement bepaalt dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bevoegd is regelen te stellen ter uitvoering van internationale regelgeving, ter verzekering van de instandhouding en uitbreiding van de visvoorraden. Zo kunnen maatregelen worden genomen met betrekking tot gesloten gebieden, vissen in bepaalde tijdvakken, vissen met bepaalde vistuigen. Op basis van artikel 3 zijn maatregelen genomen ter uitvoering van de technische maatregelen, ter uitvoering van het quota-beleid en het structuurbeleid van de EU (deze technische maatregelen worden uitgevoerd door de Beschikking uitvoering EEG-verordening technische maatregelen 1983). Het structuurbeleid wordt uitgevoerd op basis van artikel 4 van de Visserijwet. (Beschikking visserijlicentie 1984: visserij op gequoteerde soorten mag slechts met een licentie worden uitgevoerd).

Inzake de invloed van de vissers op het ecosysteem geldt bv. artikel 9 (2) van de Visserijwet, met het oog op maatregelen ter bescherming van bv. zeehonden en vogels die terechtkomen in fuiken.

In Nederland bestaan geen specifieke instrumenten om de kwaliteit van paaigebieden en kinderkamers te beschermen.

3.4. Beleidsmaatregelen ten aanzien van de Noordzee

Naast het wetgevend kader dat hierboven werd geschetst, kunnen nog enkele beleidsplannen en -nota's, met belang voor de bescherming van de Noordzee, worden vermeld.

Als belangrijkste voor de Noordzee kan het **Beleidsplan Harmonisatie Noordzeebeleid 1989-1992** worden vermeld⁴³⁷⁹. Een eerste beleidskader en actieprogramma werd reeds in 1984 vastgesteld. In het Beleidsplan Harmonisatie Noordzeebeleid van 1989 wordt aandacht

⁴³⁷⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 17 408, nrs. 44-45. Zie hierover: VAN HOORN, H., PEET, G. en WIERIKS, K., 'Harmonizing North Sea Policy in the Netherlands', *MP*, 1985, 53-61.

besteed aan de recente ontwikkelingen op de Noordzee en in het Noordzeebeleid. Inzake de ontwikkeling van het Noordzeebeleid worden vijf facetten onderscheiden: een economisch facet, een ruimtelijk facet, en milieufacet, een sociaal/cultureel facet en een bestuurlijk/internationaal facet.

Het beleidsplan omvat voorts een hoofdstuk over de nieuwe perspectieven voor de Noordzee en het Noordzeebeleid. Inzake de perspectieven voor de Noordzee en het Noordzeebeleid wordt in het beleidsplan aandacht besteed aan de verdere ontwikkeling van het gebruik van de Noordzee, de verdere bescherming van het mariene milieu, de evenwichtige afstemming tussen functies van de Noordzee en de internationalisering van het Noordzeebeleid.

Vervolgens wordt in het plan aandacht besteed aan nieuwe accenten en instrumenten voor harmonisatie van het Noordzeebeleid. Voor de harmonisatie van het Noordzeebeleid wordt gebruik gemaakt van drie instrumenten: het beleidskader, waarin het Noordzeebeleid systematisch wordt vastgelegd, een actieprogramma met concrete actiepunten en een institutioneel kader. In het beleidskader en het actieprogramma wordt meer de nadruk gelegd op preventie en toekomstgerichtheid. Het bestaande institutioneel kader (ICONA) wordt aangevuld door nieuwe instrumenten (bv. de Kustwacht, het project Maris, het project MANS).

Het beleidskader en het actieprogramma worden als bijlagen bij het beleidsplan gevoegd.

In het beleidskader wordt de uitwerking voorzien voor het Nederlands Noordzeebeleid voor het economisch uitgangspunt, het ruimtelijk uitgangspunt, het milieu-uitgangspunt, het sociaal-cultureel uitgangspunt en het bestuurlijk/internationaal uitgangspunt.

Als algemeen economisch uitgangspunt voor de harmonisatie van het Noordzeebeleid geldt dat in economisch opzicht het streven gericht is op een optimale en veilige benutting van de huidige en toekomstige gebruiksmogelijkheden van de Noordzee. Het is wenselijk dat het gebruik van de Noordzee voor Nederland een zo gunstig mogelijke bijdrage levert en blijft leveren aan sociaal-economische belangen als werkgelegenheid en economische groei.

Als algemeen ruimtelijk uitgangspunt voor het Nederlandse Noordzeebeleid geldt dat het streven is gericht op een evenwichtige afstemming van huidige en toekomstige gebruiksmogelijkheden van de Noordzee, waarbij onderlinge hinder van gebruikers wordt beperkt en zo mogelijk voorkomen, mede met het oog op de veiligheid op zee. Vooral bij duurzame en plaatsgebonden vormen van ruimtegebruik (door buisleidingen, kabels, installaties en landaanwinning in zee) acht de regering het gewenst te komen tot een zorgvuldige afweging van belangen. Meer specifiek is het beleid erop gericht het directe en indirecte ruimtebeslag van gebruiksfuncties op de Noordzee zo gering mogelijk te doen zijn en, waar mogelijk, bundeling van infrastructurele voorzieningen en bevordering van het meervoudig ruimtelijk gebruik van bepaalde gebieden te bekomen. Er wordt gestreefd naar de ontwikkeling van een realistische en gedifferentieerde zonerings ten aanzien van ecologische waarden en gebruiksfuncties. Daarbij gaat de voorkeur naar ruimtelijke differentiatie van milieu-voorschriften voor verschillende gebruiksfuncties boven het aanwijzen van beschermde gebieden. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de nauwe relatie tussen land en zee (vooral in de Waddenzee en de kustzone)⁴³⁸⁰.

⁴³⁸⁰ Zie hierover ook: Discussienota Ruimtelijk Noordzeebeleid, o.c., 18-19.

Het algemeen milieu-uitgangspunt voor de harmonisatie van het Noordzeebeleid is dat in relatie tot het milieu het streven gericht is op een duurzaam behoud van de ecologische waarden van de Noordzee. De geheel eigen kenmerken van de Noordzee noodzaken tot een beleid van voorzichtig en preventief handelen. In dat verband is het van belang de gevolgen van voorgenomen activiteiten vooraf zo goed mogelijk aan te geven teneinde maatregelen te kunnen treffen die zoveel mogelijk voorkomen dat schadelijke stoffen in zee terechtkomen of dat het mariene milieu ernstig verstoord raakt.

Als algemeen sociaal/cultureel uitgangspunt geldt dat het streven erop is gericht de betekenis van de Noordzee voor het welzijn van huidige en toekomstige generaties zoveel mogelijk gestalte te geven en de wetenschappelijke kennis van de Noordzee te vergroten. Ook dienen wettelijke mogelijkheden voorhanden te zijn om de sociale zekerheid van werknemers en de kwaliteit van de arbeid en arbeidsomstandigheden op de Noordzee waar nodig in overeenstemming te kunnen brengen met deze die op het vasteland gelden.

Het algemeen bestuurlijk/internationaal uitgangspunt voor het Noordzeebeleid is gericht op een verdergaande ontwikkeling van een sluitend en doelmatig geheel van internationale en nationale bestuurs- en beheersinstrumenten.

De harmonisatie van het Nederlands Noordzeebeleid wordt gezien als een voortdurend proces. Door te kiezen voor een harmonisatiebeleid, kan met het beleid steeds worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen. De Nederlandse overheid heeft door het harmoniseringsbeleid niet gekozen voor één blauwdruk voor het toekomstige Noordzeebeleid.

Inzake de tenuitvoerlegging van de Derde Noordzeeconferentie kan het **Noordzeeactieplan** worden vermeld⁴³⁸¹. Het Noordzeeactieplan is het nationaal uitvoeringsdocument van de Derde Noordzeeconferentie, waarin het regeringsstandpunt zit vervat over de wijze waarop Nederland uitvoering zal geven aan de nationale verplichtingen uit de slotverklaring van de Derde Noordzeeconferentie. Het plan geeft aan hoe de regering de Ministeriële verklaring van de Derde Noordzeeconferentie in het Nederlandse beleid gaat implementeren. Het uitvoeringsdocument kan daarom niet los worden gezien van andere beleidsnota's zoals het nationaal Milieubeleidsplan, de Derde Nota Waterhuishouding en het Natuurbeleidsplan.

Inzake de opvolging van het Noordzeeactieplan en het Actieprogramma Harmonisatie Noordzeebeleid wordt over de opvolging jaarlijks gerapporteerd. Een eerste rapportage over het Actieprogramma Harmonisatie Noordzeebeleid gebeurde in 1990. In de voortgangsrapportage van 1991 worden de opvolging van het Actieprogramma Harmonisatie Noordzeebeleid en van het Noordzeeactieplan gebundeld⁴³⁸².

Het beleid op korte en lange termijn voor de Noordzee zit vervat in het **Watersysteemplan**

⁴³⁸¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 884, nrs. 1 en 2.

⁴³⁸² Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 17 408 en 21 884, nr. 64.

Noordzee 1991-1995 (goedgekeurd in augustus 1992)⁴³⁸³. Dit plan houdt een uitwerking van het beleid in inzake verontreiniging en verstoring van het watersysteem Noordzee. Het is een geïntegreerd plan waarvoor verschillende departementen verantwoordelijkheid dragen. Het plan is een onderdeel van het proces van harmonisatie van het Noordzeebeleid en het geeft aan op welke wijze het algemeen beleid op het vlak van de waterhuishouding (Derde Nota Waterhuishouding), milieubeheer (Nationaal Milieubeleidsplan) en natuurbeheer (Natuurbeleidsplan) worden uitgewerkt voor de Noordzee. Het Watersysteemplan Noordzee is een vervolg op het Waterkwaliteitsplan Noordzee 1986-1989. Door de opstelling van het plan wordt uitvoering gegeven aan een actiepunt van het Beleidsplan Harmonisatie Noordzeebeleid (het opstellen van een vervolgplan voor het Waterkwaliteitsplan).

Het plan omvat in de eerste plaats een overzicht van de verontreiniging en verstoringen van de Noordzee en de gebruiken van de Noordzee. De huidige toestand van het watersysteem Noordzee wordt geëvalueerd en er wordt ingegaan op de ontwikkelingen inzake gebruiksfuncties. Het huidige beleid wordt uiteengezet en wordt bekeken op de verwachte uitwerking op het watersysteem in 1995. De verwachte situatie wordt beoordeeld en gewaardeerd teneinde te kunnen bepalen of het huidige beleid voldoet om te komen tot de situatie zoals omschreven in het streefbeeld voor 2010. Het watersysteemplan bevat beleidsmaatregelen en de doelstellingen voor de planperiode 1991-1995 en doelstellingen en strategie op langere termijn.

Het algemeen beleid voor de Noordzee is gericht op een duurzame ontwikkeling. Voor de Noordzee betekent dit een optimale en veilige benutting van de huidige en toekomstige gebruiksmogelijkheden naast een duurzaam behoud van de ecologische waarden van de Noordzee. In de Derde Nota Waterhuishouding wordt een toestand van duurzame ontwikkeling voor verschillende soorten watersystemen omschreven in de vorm van streefbeelden. In het watersysteemplan Noordzee wordt een beleid uitgewerkt waarbij het aangegeven streefbeeld van de Derde Nota Waterhuishouding het perspectief voor het beleid vormt. Het streefbeeld voor de Noordzee zoals dit wordt verwoord in de Derde Nota Waterhuishouding luidt: *"De Noordzee heeft als belangrijkste functie scheepvaart, visserij, offshore mijnbouw en recreatie langs de kust. Behoud en ontwikkeling van het ecosysteem moeten daarbij worden gegarandeerd. De Noordzee wordt gekenmerkt door het samengaan van een duurzaam behoud van de ecologische waarden met een breed scala aan menselijke activiteiten. Eutrofiëringsverschijnselen zijn zeldzaam. De vispopulatie is gezond en vangsten van een aantal vissoorten liggen op een aanzienlijk hoger niveau dan nu. Winning van olie, gas en zand zijn aan adequate milieu- en veiligheidsvoorschriften gebonden. De schone kust vormt een toeristische trekpleister. Zeehonden, bruinvissen en dolfijnen worden regelmatig waargenomen. De vogelpopulaties zijn stabiel en divers."* In het Watersysteemplan Noordzee wordt aan dit streefbeeld toegevoegd dat er sprake moet zijn van een divers en stabiel bodemleven.

De centrale doelstelling voor het watersysteembeleid voor de Noordzee is de ontwikkeling naar een zodanige kwaliteit van het watersysteem Noordzee dat een duurzaam behoud en ontplooiing van de ecologische waarden van de Noordzee wordt bevorderd en gehandhaafd, onder afstemming met de maatschappelijk gewenste gebruiksfuncties van de Noordzee.

⁴³⁸³ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Directie Noordzee, Watersysteemplan Noordzee 1991-1995, september 1993, 90p.

Deze centrale doelstelling wordt verder uitgewerkt in een aantal watersysteemdoelstellingen, waarvoor dan de concrete acties en maatregelen worden voorgesteld om deze doelen te bereiken.

In het Watersysteemplan Noordzee wordt een strategie ontwikkeld die er moet op toezien dat rond het jaar 2010 duurzame ontwikkeling mogelijk is. Deze doelstelling is het uitgangspunt voor de formulering van de integrale watersysteemdoelstelling. Deze luidt: in 2010 bevinden de Noordzee Amoebe (Algemene Methode voor Oecologische Beschrijving)-soorten zich in een bandbreedte van 75 - 200% van de referentiesituatie, met uitzondering van de zeezoogdieren waarvoor ten minste 50% van het in 1989 bestaande verschil tot de referentiesituatie overbrugd zal worden. Vanzelfsprekend dient, voorzover een Amoebe-soort in 1989 reeds voldoet aan eerder genoemd criterium voor een duurzame ontwikkeling, deze situatie ten minste gehandhaafd te blijven. Dus, alleen voor het herstel van de bestanden van zeezoogdieren kan de streefdatum van 2010 niet worden gehaald.

In het Watersysteemplan worden tevens een aantal partiële watersysteemdoelstellingen geformuleerd: deze betreffen zowel verontreiniging als verstoring. Inzake directe bronnen van verontreiniging luidt de watersysteemdoelstelling: de totale vracht aan stoffen die direct in het watersysteem Noordzee wordt ingebracht, dient beperkt te blijven tot hoeveelheden die een verwaarloosbaar risico op het functioneren van het systeem hebben. Voor de samengestelde bronnen van verontreiniging (rivieren, atmosfeer) vallen de doelstellingen samen met de reductiedoelstellingen op een bepaalde termijn, die overeengekomen worden binnen een internationaal kader.

Aangezien bescherming tegen verontreiniging en verstoring alleen niet voldoende is om ecologisch herstel van de Noordzee te verzekeren, wordt aan duurzame ontwikkeling ook gestalte gegeven via een gebiedsgerichte en soortgerichte aanpak. In het Waterkwaliteitsplan Noordzee 1986-1989 werd reeds het streven verwoord om te komen tot een realistische en gedifferentieerde zonerings. Ook in het Beleidsplan Harmonisatie Noordzeebeleid wordt een voorkeur uitgesproken voor ruimtelijke differentiatie in milieuvoorschriften voor de verschillende gebruiksfuncties, boven het aanwijzen van beschermde gebieden. In het Watersysteemplan werd beslist om een speciaal niveau van bescherming toe te kennen voor een groot deel van de meest waardevolle gebieden in de Noordzee. Deze zone omvat de kustwateren, het Friese Front en de Klaverbank⁴³⁸⁴. De gebiedsgerichte waterkwaliteitsdoelstelling voor dit gebied luidt: de gehele kustzone, en de zone Friese Fronten - Klaverbank wordt door het stellen van scherpere voorschriften aan directe verontreiniging en verstoring veroorzaakt door bepaalde gebruiksfuncties, een bijzonder beschermingsniveau geboden, waarmee tevens een bijdrage wordt geleverd aan bescherming, herstel en ontwikkeling van het gehele watersysteem Noordzee.

De wijze waarop deze gebiedsdoelstelling wordt gerealiseerd wordt verder uitgewerkt in het watersysteemplan.

Zo zal op het Nederlands continentaal plat uiteindelijk sprake zijn van drie beschermingsniveaus:
- een algemeen beschermingsniveau, zoals verwoord in de integrale watersysteemdoelstelling;

⁴³⁸⁴ Zie kaart: Watersysteemplan Noordzee 1991-1995, 48.

- een bijzonder beschermingsniveau zoals verwoord in de gebiedsgerichte watersysteemdoelstelling en de maatregelen in het watersysteemplan;
- een specifiek beschermingsniveau voor beschermde gebieden op grond van het natuurbeleidsplan en maatregelen in het watersysteemplan.

In het rapport Milieuzonering op het Nederlands continentaal plat⁴³⁸⁵ wordt de milieuzone uit het Watersysteemplan Noordzee onderbouwd. De resultaten zijn mede gebaseerd op de resultaten van het project MILZON (milieuzonering Noordzee). Aan de hand van de resultaten van het onderzoek is besloten aan welke gebieden een speciale ecologische waarde kan worden toegekend. De ecosystemen in deze gebieden behoeven een speciale bescherming, waaraan in een milieuzone uitwerking kan worden gegeven. Met milieuzone wordt bedoeld een gebied waarin een bijzonder beschermingsniveau een bijdrage levert tot bescherming, herstel en ontplooiing van het gehele watersysteem Noordzee. Er is gekozen voor een aaneengesloten milieuzone. Deze milieuzone zoals reeds opgenomen in het Watersysteemplan Noordzee omvat volgende gebieden: Voordelta, Waddenkust, Friese Front en Klaverbank. Dit zijn de ecologisch meest waardevolle gebieden. De kuststrook en een deel van de Zuidelijke Bocht en de Oestergronden dienen als verbindingzone. Het door het studierapport van het Natuurbeleidsplan vastgestelde gebieden liggen ook in de milieuzone.

In het Watersysteemplan worden voorts per gebruiksfunctie maatregelen vooropgezet voor de planperiode 1991-1995 (voor scheepvaart, offshore-oliewinning, visserij, recreatie, winning van mineralen, militair gebruik). Voorts worden maatregelen bepaald inzake verontreiniging vanaf het vasteland. Er worden specifiek maatregelen genoemd binnen de milieuzone, maatregelen inzake informatie en onderzoek en internationale samenwerking.

Inzake de opvolging van ondermeer het Watersysteemplan Noordzee, wordt inzake het waterbeleid de voortgang van het beleid gerapporteerd in en gebundeld in de jaarlijkse rapporten **Voortgangsrapportage Integraal Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden**⁴³⁸⁶. Deze rapporten bevatten een bundeling van voortgangsrapportages op het vlak van het waterbeleid die de beleidsuitvoering zijn van de Derde Nota Waterhuishouding, de Rijn- en Noordzeeactieprogramma's, het Beleidsplan Harmonisatie Noordzeebeleid, het Milieubeleidsplan Scheepvaart, de Beleidsnota Scheepvaartverkeer, het Watersysteemplan Noordzee, het Saneringsprogramma waterbodems Rijkswateren, de toepassing van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet verontreiniging zeewater en de Evaluatienota Water. Deze laatste nota, de Evaluatienota Water, bevat een partiële herziening van de Derde Nota Waterhuishouding. Het voortgangsrapport 1994 omvat eerst een samenvatting: dit geeft een algemeen beeld van de voortgang van het waterbeleid en vervolgens de voortgang per scherm (bescherming tegen verontreiniging, inrichting, geleiding gebruik, organisatie en instrumentarium) en omvat vervolgens een voortgangsrapportage van het waterbeleid per pakket. Een apart hoofdstuk wordt besteed aan het probleem van de eutrofiëring. De diverse pakketten omvatten tevens een aantal specifieke Noordzeepakketten (emissies op de Noordzee, zonering en gebiedsbescher-

⁴³⁸⁵ DIRECTIE NOORDZEE - DIENST GETIJDWATEREN, Milieuzonering van het NCP op basis van ecosysteem kenmerken, Referentie document van het WSP-Noordzee 1991-1995, Rapport NZ-N-90.07, juni 1992, 37p.

⁴³⁸⁶ Uitgegeven door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

ming op de Noordzee, geleiding gebruik op de Noordzee en operationele zaken betreffende de Noordzee).

Andere plannen of nota's die eveneens van belang kunnen zijn voor de Noordzee zijn, de **Derde Nota Waterhuishouding** (1989), het **Nationaal Milieubeleidsplan** (1989), het **Natuurbeleidsplan** (1990). Het Nationaal Milieubeleidsplan is ondertussen opgevolgd door een tweede plan voor de periode 1995-1998. In het Natuurbeleidsplan zijn zowel de Noordzee als de duinen aangewezen als onderdeel van de ecologische hoofdstructuur.

Voor de visserij is er de **structuurnota Zee- en Kustvisserij** (1992). Hier is de hoofddoelstelling het bevorderen van een verantwoorde visserij en een evenwichtige exploitatie van de visbestanden.

Inzake de scheepvaart kan het **Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart 1991-1994** worden vermeld⁴³⁸⁷. De bedoeling is om te komen tot een vermindering van illegale olielozingen op de Noordzee en van de door de scheepvaart veroorzaakte luchtverontreiniging. Dit plan heeft raakvlakken met andere plannen en nota's zoals Nota Harmonisatie Noordzeebeleid, Derde Nota Waterhuishouding en het Nationaal Milieubeleidsplan. Jaarlijks worden de beleidsvoorstellen van het plan afgestemd op andere beleidsnota's. Een belangrijk onderdeel van het beleid is de uitvoering van het project BAAS (bevordering afgifte afvalstoffen) in 1991. In samenwerking met het gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam wordt de afgifte van afvalstoffen gestimuleerd. Het project houdt in dat schepen die geen afvalstoffen afgeven een dringend advies krijgen dit nog te doen. Wie dan nog geen afvalstoffen afgeeft, maakt zich zelf verdacht als potentiële illegale lozer en er zal extra controle worden uitgeoefend.

Nog inzake scheepvaart is de **Beleidsnota Scheepvaartverkeer Noordzee "Op Koers"** te vermelden⁴³⁸⁸. De aanleiding voor dit plan werd gegeven in de Nota Harmonisatie Noordzeebeleid.

Inzake zandwinning kan het **Regionaal Ontgrondingsplan Noordzee** worden vermeld. Dit plan geldt voor het Nederlandse continentaal plat en voor de 12-mijlszone. Doel van het plan is om op een meer gecoördineerde en planmatige wijze vorm te geven aan het beleid ten aanzien van ontgrondingen, met inbegrip van het aanwijzen van zandwingebieden, rekening houdend met gebruiksfuncties op de Noordzee en de belangen van het mariene milieu.

4. Besluit ten aanzien van het Noordzeebeleid in Nederland

De belangrijkste gebruiksfuncties op de Noordzee voor Nederland zijn de scheepvaart, de visserij, de offshore mijnbouw en recreatie langs de kust. De diverse gebruiksfuncties op de Noordzee door Nederland zijn duidelijk geïdentificeerd en worden ondermeer omschreven in het rapport Discussienota Ruimtelijk Noordzeebeleid en worden bovendien in kaart gebracht in

⁴³⁸⁷ Zie hierover: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, In goed vaarwater. Milieubeleidsplan voor de scheepvaart 1991-1994, oktober 1991, 9p.

⁴³⁸⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 17 408, nrs. 25-26.

de Noodzee-atlas. Een dergelijke visuele weergave van de diverse gebruiksfuncties kan een belangrijk hulpmiddel zijn voor het beleid, en meer bepaald bij het nemen van ruimtelijke maatregelen. Ook inzake mogelijke toekomstige gebruiksfuncties is reeds onderzoek gedaan, wat van belang is om eventueel de schadelijke of storende effecten van bepaalde toekomstige functies te onderzoeken en deze eventueel te vermijden.

Voorts worden in diverse beleidsplannen (Nota Harmonisatie Noordzeebeleid, Watersysteemplan Noordzee) de bestaande gebruiksfuncties geëvalueerd en worden beleidsmaatregelen per categorie van gebruiksfunctie voorgesteld.

De bevoegdheden inzake de Noordzee liggen ook in Nederland bij diverse departementen. Het grote verschil met bijvoorbeeld Groot-Brittannië en België is dat er een duidelijke en officiële coördinatie is van het Noordzeebeleid. De coördinatie van het Noordzeebeleid berust bij een minister, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de respectieve verantwoordelijkheden van de bevoegde departementen. Ook de coördinatie op ambtelijk niveau in ICONA is van belang.

Inzake wetgeving inzake bescherming van de Noordzee, zijn de belangrijke internationale verdragen tenuitvoergelegd en opgenomen in de nationale wetgeving (ondermeer het Marpol-Verdrag, het Oslo-Verdrag het Verdrag van Parijs). Alhoewel dit geen garantie biedt voor een effectieve tenuitvoerlegging is een wettelijke basis een primaire vereiste voor het voeren van een beleid (controle, bestraffing, enz.). Een onderzoek naar de effectieve tenuitvoerlegging en toepassing van het wetgevend kader is in dit project weliswaar niet mogelijk.

Het Noordzeebeleid van de Nederlandse overheid is terug te vinden in een aantal plannen en nota's, waarvan de belangrijkste zijn de Nota Harmonisatie Noordzeebeleid en het Watersysteemplan Noordzee. Deze plannen omvatten het beleidskader voor de Noordzee. Zowel inzake gebruiksfuncties als inzake verontreiniging en verstoring van de Noordzee en de bescherming van de natuurwaarden worden de doelstellingen en tevens concrete actiepunten vastgesteld. Bovendien worden door de voortgangsrapportages de resultaten van deze nota's jaarlijks beoordeeld.

Door het bundelen van diverse elementen (gebruiksfuncties, sociaal-economische elementen, natuurwaarden, milieuaspecten) in één plan, wordt het beleid op een geïntegreerde wijze gevormd. Door te kiezen voor het harmoniseren van het beleid kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en wordt een strak beleid vermeden.

Het hoeft geen betoog dat voor België een dergelijke beleidsplanning en geïntegreerde benadering voor de Noordzee, waarbij wordt uitgegaan van het begrip duurzame ontwikkeling, een duidelijk pluspunt zou vormen voor het beleid.

DEEL III: RECHTSVERGELIJKENDE STUDIE MET HET NOORDZEEBELEID VAN ENKELE BUURLANDEN

HOOFDSTUK 3. NOORDZEEBELEID IN FRANKRIJK

1. Gebruiksfuncties

Alhoewel Frankrijk een belangrijke kustlijn heeft en een groot maritiem domein, ligt slechts een klein deel aan de Noordzee. De totale maritieme zone onder Franse jurisdictie (met inbegrip van de territoriale zee en de exclusieve economische zone) bedraagt meer dan 11 miljoen km². Dit omvat zowel de maritieme zone van Frankrijk als van de Franse overzeese gebieden ("Départements d'Outre Mer" en "Territoires d'Outre Mer", zoals bijvoorbeeld St. Pierre en Miquelon, Guadeloupe, Martinique). In Frankrijk zelf wordt het grootste gedeelte van de kust begrensd door de Middellandse Zee enerzijds en de Atlantische Oceaan anderzijds. Slechts een kleiner gedeelte is begrensd door het Kanaal⁴³⁸⁹.

Tot de gebruiksfuncties door Frankrijk in de Noordzee behoren ondermeer visserij, zandwinning, scheepvaart, industrie langs de kust.

Het grootste gedeelte van visserij door Frankrijk vindt plaats in de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (meer dan drie vierde). Daarnaast is ook de Middellandse Zee van belang (ongeveer 6%). Voort beoefent Frankrijk nog visserij in de Noordwestelijke Atlantische Oceaan (rond Saint Pierre en Miquelon), in de Zuidwestelijke Atlantische Oceaan, in de Indische Oceaan (Antarctica) en in de West Indische Oceaan. In de tropen is de visserij vooral toegespitst op tonijnvisserij⁴³⁹⁰.

Het aandeel van Frankrijk in de Noordzee is relatief klein. In 1988 werd 69.954 ton vis (2,6% van de totale vangst in de Noordzee) en 172 ton schelp- en weekdieren (0,1%) gevangen. Het aandeel van de visvangst in het Kanaal door Frankrijk is aanzienlijk groter: zo werd in 1988 85.301 ton vis gevangen (52,7%). Van de week- en schelpdieren werd zelfs 84,1% (61.592 ton) door Frankrijk gevangen⁴³⁹¹. In 1991 bedroeg de totale visvangst voor Frankrijk 882.000 ton, waarvan 604.200 ton in de Noord-Oost Atlantische Oceaan en 71.500 ton in de Middellandse Zee⁴³⁹².

In Frankrijk wordt tevens aan aquacultuur gedaan zoals mossel- en oesterkweek. Zo bedroeg

⁴³⁸⁹ Zie op kaart: NSQSR 1993, 8; DOBSON, H. en BERESFORD, A., Lloyd's Maritime Atlas of World Ports and Shipping Places, Essex, Lloyd's of London Press, 1989, 9.

⁴³⁹⁰ CHAUSSADE, J. en CORLAY, J.-P., Atlas des pêches et cultures marines en France, Montpellier, GIP Reclus, 1988, 11.

⁴³⁹¹ NSQSR 1993, 14.

⁴³⁹² EUROSTAT, Statistiques de base de la Communauté, Luxemburg, 1994, 294.

in 1990 de kweek 41.000 ton oesters en 26.500 ton mossels. De productie van zeewier bedraagt 57.000 ton per jaar⁴³⁹³.

Langs het Kanaal heeft Frankrijk een aantal belangrijke industrieën, zoals bijvoorbeeld chemische industrie in Calais, metalurgie (Duinkerken), papierindustrie (Calais), kerncentrale (Gravelines).

Daarnaast zijn ook een aantal belangrijke havens langs de Franse kust gelegen: Le Havre (goed voor 54 miljoen ton per jaar), Duinkerken (37 miljoen ton goederen), Rouen (23 miljoen ton)⁴³⁹⁴.

Door de aanwezigheid van de kusthavens vindt tevens een belangrijke baggeractiviteit plaats: in de havens van Calais en Duinkerken wordt ongeveer 3 miljoen ton per jaar gebaggerd. De baggerspecie wordt terug in zee gedumpt⁴³⁹⁵. Zand- en grindwinning bedroeg in 1989 1.000.000 m³.

Input van verontreinigende stoffen door Frankrijk gebeurt ondermeer door lozing in rivieren. In het Kanaal mondt één rivier rechtstreeks uit in zee, met name de Seine. Een aantal rivieren ontspringen in Frankrijk of lopen door Frankrijk (Schelde, Maas, Rijn). Frankrijk is ondermeer verantwoordelijk voor een belangrijke input van zink en PCB's in de Noordzee⁴³⁹⁶.

De Franse kust wordt gekenmerkt door een aantal belangrijke natuurwaarden zoals kliffen (Ile d' Ouessant, Sept-Iles - Cap Fréhel), kiezelbanken (Estuaire du Trieux et du Jaudy, Sillon de Talbert), zoutmoerassen (Baie du Mont-Saint-Michel), slikken en schorren (Baie de Somme) en subtidale rotsen (Cap Griz-Nez)⁴³⁹⁷.

2. Bevoegdheden

2.1. Bevoegdheden voor de kustzone: structuur

Ministeries bevoegd voor de Noordzee

Het **Ministerie voor Leefmilieu (Ministère de l'environnement)** werd opgericht in 1971. Het Ministerie voor Leefmilieu is bevoegd voor het milieu- en natuurbeleid in Frankrijk. Zo is het Ministerie bevoegd voor de bescherming van natuurmonumenten en landschappen, het verbeteren van het leefmilieu, het voorkomen, terugdringen of verwijderen van alle vormen van verontreiniging en hinder.

⁴³⁹³ NSOSR 1993, 16.

⁴³⁹⁴ Cijfers voor 1992. NSOSR 1993, 16.

⁴³⁹⁵ North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 5.

⁴³⁹⁶ North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 175 en 179.

⁴³⁹⁷ NSOSR 1993, 19.

De bevoegdheden van het Ministerie worden laatst opgesomd in het Decreet n° 93-787 van 8 april 1993: de Minister van Leefmilieu draagt de zorg voor de kwaliteit van het leefmilieu, de bescherming van de natuur en de preventie, reductie en het terugdringen van verontreiniging en hinder. Het Ministerie is ondermeer bevoegd voor de bescherming, de politie en het beheer van het water. Voorts is het Ministerie bevoegd voor de bescherming van de landschappen, natuurmonumenten, de kustzone en de bergen. Het Ministerie staat tevens in voor de coördinatie van het milieubeleid.

Het Ministerie heeft een aantal instellingen onder zijn toezicht, waaronder de Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (zie verder).

Het Ministerie bestaat uit een aantal directies, waaronder een Directie water en een Directie natuur en landschappen. De Directie water (Direction de l'eau et de la prévention des pollutions) is ondermeer bevoegd voor het opstellen van en het toezien op de toepassing van regels inzake de bescherming, het kwalitatieve en kwantitatieve beheer en "la mise en valeur" van de aquatische milieus en het water. De Directie water is voorts bevoegd voor het opstellen van regels inzake het evenwichtige beheer van de rivierbekkens, voor de bescherming, de politie en het beheer van het oppervlaktewater, het grondwater en het zeewater.

De Directie natuurbehoud en landschappen is ondermeer bevoegd voor het beheer en het herstel van het natuurlijk patrimonium, de landschappen en de biologische diversiteit door het verzekeren van het beheer en het behoud van de natuurlijke milieus, de wilde fauna en flora, de ecosystemen en de landschappen. De Directie draagt bij, binnen haar bevoegdheidsdomein, tot de toepassing van de wetgeving inzake de kustzone. Deze directie is bevoegd voor het toezicht op de Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Naast het Ministerie voor Leefmilieu is het **Staatssecretariaat voor de zee** (verbonden aan het Ministerie voor Stedebouw, Huisvesting en Transport) van belang voor de Noordzee. Vóór 1981 waren de bevoegdheden in verband met de zee ondergebracht bij het Ministerie van de Eerste Minister. Deze was bevoegd voor de coördinatie van overheidsactiviteiten op zee en voor het ontwikkelen van het mariene beleid. In 1981 werd een afzonderlijk ministerie voor de zee opgericht. Dit ministerie kreeg bevoegdheden over sectoren zoals visserij, scheepvaart en scheepsbouw. Samen met het Ministerie voor Industrie en Onderzoek hadden beide ministeries controle over de belangrijkste mariene onderzoeksinstellingen. In 1983 werd het Ministerie van de Zee terug omgevormd tot een staatssecretariaat en ondergebracht bij het Ministerie voor Transport⁴³⁹⁸.

Het **Ministerie voor Stedebouw, Huisvesting en Transport** is onderverdeeld in diverse directies (Decreet n° 85-659 van 2 juli 1985): van belang voor de mariene gebieden zijn de Directie voor de zeevisvangst en aquacultuur, de Directie voor de koopvaardijvloot, de Directie voor de havens en de scheepvaart.

Voor de **coördinatie** van het milieubeleid werd een interministerieel comité voor het leefmilieu

⁴³⁹⁸ SPAGNI, D., GEORGHIU, L. en GIBBONS, M., 'French marine technology policy', *MP*, 1985, 280-287.

opgericht, onder het voorzitterschap van de Eerste Minister. Voor het waterkwaliteitsbeleid bestaat een Mission Interministérielle de l'Eau (MIE), waarin alle betrokken ministers zijn vertegenwoordigd. De MIE wordt gecoördineerd door het Ministerie van Leefmilieu.

Administraties bevoegd voor de kustzone

Hierna wordt kort de organisatie van de Franse overheid besproken en vervolgens worden enkele belangrijke administraties en instellingen vermeld van belang voor de kustzone⁴³⁹⁹.

Frankrijk is een sterk gecentraliseerd land, zelfs na een decentralisatie die werd doorgevoerd in de jaren tachtig. De centrale overheid is over heel het land vertegenwoordigd door een sterk uitgebouwd lokaal ambtenarenapparaat (gedeconcentreerd).

Binnen de **centrale overheid** zijn verschillende niveaus te onderscheiden: het regeringsniveau, de regio's ("régions") en de departementen ("départements"). Zo zijn op het vlak van de regio's de Directions Régionales de l'Environnement bevoegd voor het toepassen van de wetgeving inzake ondermeer kustzonegebieden, water, natuurmonumenten, impactstudies. Inzake de Noordzee en de kustzone is de Région Nord - Pas de Calais, bestaande uit de departementen Nord en Pas de Calais, van belang.

In de regio's wordt de centrale overheid vertegenwoordigd door de regionale prefect. Bij de departementen is dit door de departementale prefect. De departementale prefect beschikt over uitgebreide bevoegdheden inzake het behoud van het leefmilieu: hij doet ondermeer aanbevelingen voor het instellen van nationale of regionale parken en hij heeft voorts nog uitgebreide politiebevoegdheden. In de kustzone zijn de bevoegdheden verdeeld over twee prefecten: de "préfet terrestre" en de "préfet maritime". Deze worden in hun taken bijgestaan door gespecialiseerde diensten.

De "préfet maritime" heeft, als vertegenwoordiger van de staat, een algemene bevoegdheid over de zee, vertrekkend vanaf de basislijn. De basislijn vormt aldus de scheidingslijn voor de bevoegdheden tussen de "préfet maritime" en de "préfet terrestre". De "préfet maritime" heeft aldus belangrijke reglementaire bevoegdheden, vooral inzake politie op zee. Hij is voorts belast met de coördinatie van de handelingen van de administraties op zee en voor bepaalde materies is de prefect zelf belast met het leiden van de handelingen (bv. inzake het behoud van goederen in het kader van de strijd tegen verontreiniging, het beschermen van het mariene milieu).

De bevoegdheden van de maritieme prefect worden echter doorkruist door administraties bevoegd voor het landsgedeelte ("préfet terrestre"). Zo heeft de "préfet du département" belangrijke bevoegdheden terzake: deze is namelijk bevoegd voor het beheer van het publiek maritiem domein. De "préfet du département" heeft aldus belangrijke bevoegdheden inzake delimitatie of inzake het gebruik van het maritiem openbaar domein. Specifiek op zee is de

⁴³⁹⁹ STICHTING REINWATER, Frankrijk: Afvalwater en beleid. Onderzoek naar de haalbaarheid van de internationale afspraken rond Rijn en Noordzee, Amsterdam, januari 1992, 47-51; DERUY, L., 'France' in Environmental Liabilities and Regulation in Europe, BREALEY, M., (ed.), Den Haag, International Business Publishing, 1993, 167-176; BECET, J.-M., en LE MORVAN, D., Le droit du littoral et de la mer cotière, Parijs, Economica, 1991, 11-44.

"*préfet du département*" bevoegd voor de politie inzake mijnen en groeven, voor de ontginningen in het maritiem domein, en voor de exploratie en exploitatie van het continentaal plat. Zo is de "*préfet du département*" bevoegd voor de administratieve politie voor dergelijke installaties. Het is echter de maritieme prefect die bevoegd is voor het instellen van veiligheidszones rond dergelijke installaties. De "*préfet terrestre*" is voorts bevoegd voor de regelgeving inzake zeevisvangst en aquacultuur, de beloodsing, jacht op zee.

De "*préfet du département*" blijft de belangrijkste administratieve overheid op het vlak van beheer en politie in het landsgedeelte van de kustzone, ondanks het feit dat bevoegdheden werden overgedragen aan de gedecentraliseerde overheden. De "*préfet du département*" beschikt over indirecte bevoegdheden door de administratieve controle die wordt uitgeoefend op de beslissingen van de gedecentraliseerde overheden. Daarnaast kan de prefect ook direct ingrijpen.

De prefecten worden in hun taken bijgestaan door gespecialiseerde administratieve buitendiensten. De prefecten staan in voor de coördinatie en de supervisie ervan. Hierbij zijn vooral twee diensten van belang voor de kustzone: de *Service des Affaires Maritimes* en de *Service de l'Équipement*. De Dienst voor Maritieme Zaken is de enige waarvan de bevoegdheden uitsluitend van toepassing zijn op de kustzone en de kustzee. Deze dienst is de plaatselijke vertegenwoordiger van de *Ministère de la mer*. Deze dienst valt voor sommige zaken onder toezicht van de "*préfets de région*" en de "*préfet du département*" (visserij, aquacultuur), voor andere aangelegenheden valt ze onder de bevoegdheid van de "*préfet maritime*" (scheepvaart) en voor bepaalde traditionele bevoegdheden zoals maritieme opleiding valt ze onder het rechtstreeks toezicht van de Minister bevoegd voor de zee. Alhoewel deze dienst een aantal belangrijke bevoegdheden inzake de kustzone groepeerd, is deze bevoegdheid niet exhaustief. Zo heeft de Dienst Infrastructuur (*Service de l'équipement*) belangrijke bevoegdheden inzake het beheer van de bodem en de ondergrond, stedenbouw en het publiek maritiem domein en de zeehavens. Deze dienst heeft voorts nog bevoegdheden inzake controle en toezicht op de kwaliteit van de kustwateren.

Naast deze diensten zijn tevens nog andere diensten bevoegd, zoals bijvoorbeeld diensten belast inzake toerisme en economie, volksgezondheid, bescherming van het leefmilieu, civiele bescherming, defensie (*Gendarmerie*).

Naast de centrale overheid en het daarbij horend ambtenarenapparaat, bestaan nog **lagere overheden** die los staan van de centrale overheid, zoals gemeenten ("*communes*"), het regionale parlement (*Conseil Régional*) en het departementale parlement (*Conseil Général*). Zo heeft de burgemeester van de kustgemeenten, naast de algemene administratieve politiebevoegdheden, een specifieke politiebevoegdheid in een zone van 300 meter in zee inzake het baden en de zeevaartactiviteiten binnen deze zone.

Naast het centrale ambtenarenapparaat en de lagere overheid, bestaan tevens nog **bijzondere overheidsinstellingen** (zoals bv. *IFREMER*) die specifieke taken hebben (zie volgend punt).

*Bijzondere overheidsorganen**** organen op het niveau van de stroombekkens**

Frankrijk werd ingedeeld in stroombekkens ("bassins"). Deze stroombekkens werden gekozen als aanduiding van een eenheid voor het waterbeheer. Zes dergelijke stroombekkens werden gekozen op basis van hydrografische of culturele criteria: de Rhône-Middelandse Zee-Corsica, Rijn-Maas, Artois-Picardie, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne.

Bij de organisatie van de stroombekkens zijn verschillende organen van belang:

- Mission Déléguée de Bassin: deze heeft als taak informatie te verzamelen en beleidsplannen op te stellen voor het bassin;
- Comité de Bassin: dit is een adviesorgaan, samengesteld uit belanghebbenden, belast met het beheer van de stroombekkens. Het Comité de bassin is belast met het opstellen van een Schéma Directeur d'Aménagement (zie verder);
- Agence de l'Eau: deze instelling is bevoegd voor het innen van de heffingen op de waterverontreiniging. De opbrengsten van de heffingen worden gebruikt voor het terugdringen van de waterverontreiniging.

*** Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**

De Conservatoire (Beheerder van de kustzone en oevers van meren) is één van de instellingen die in Frankrijk werd opgericht in het kader van een meer gedecentraliseerde administratie. De Conservatoire is een parastatale instelling, opgericht in 1975 (Wet van 10 juli 1975 - zie Hoofdstuk III, Titel IV, Boek II van de Code Rural) om de kust- en oeverzones te beschermen door het aankopen van waardevolle natuurterreinen.

De Conservatoire kan land verwerven door aankoop, maar heeft tevens de bevoegdheid om land te onteigenen. De Conservatoire heeft tot nu toe reeds 45.000 ha aangekocht, wat neerkomt op 10% van de Franse kustlijn. In de Région Nord - Pas de Calais werd reeds 2.500 ha aangekocht over een lengte van 45 km (dit is 30% van de kustlijn). De middelen voor de aankoop van de terreinen bestaan uit een jaarlijkse dotatie van de staat, alsook voorschotten en toelagen van de staat, lokale verenigingen en personen.

Het beheer van de natuurterreinen die werden aangekocht door de Conservatoire worden beheerd door regionale of lokale besturen of door natuurverenigingen.

De Conservatoire wordt beheerd door een Raad, waarvan de helft bestaat uit vertegenwoordigers van de overheid en experts en de andere helft bestaat uit vertegenwoordigers van het Franse parlement en van lokale overheden⁴⁴⁰⁰.

*** Institut Français de Recherche pour l'Exploitation des Mers (IFREMER)**

IFREMER is een samensmelting van twee vroegere organisaties, CNEXO (Centre National

⁴⁴⁰⁰ DE COSTER, M., 'Natuurbescherming met de Franse slag', *Natuurreservaten*, 1995/2, 18-19; DERUY, L., *l.c.*, 171.

pour l'Exploitation des Océans) en ISTPM (Institut Scientifique et Technique des Pêches Maritimes)⁴⁴⁰¹.

IFREMER kan als belangrijkste onderzoeksinstelling inzake marien onderzoek worden genoemd. IFREMER valt onder de bevoegdheid van het Ministerie van de zee.

* professionele organisatie voor de visserij en de aquacultuur

De organisatie van de visvangst en de aquacultuur valt onder het toezicht van het Ministerie bevoegd voor de zee en de Dienst voor Maritieme Zaken. De algemene doelstelling van deze organisatie is het deelnemen aan de regelgeving inzake visserij en aquacultuur en aan het beheer van de rijkdommen. De organisatie van de zeevisserij bestaat uit diverse organisaties zoals het Comité Central des Pêches Maritimes, de Comités Locaux des Pêches et des Cultures Marines, de Comités Régionaux des Pêches et Cultures Marines, de Comités Interprofessionnels des Pêches Maritimes.

* Daarnaast zijn nog een aantal organisaties van belang zoals bijvoorbeeld de Parcs Naturels Nationaux (bescherming van fauna en flora en de natuurgebieden); de Chambres de Commerce et d'Industrie (ontwikkeling van industrie, commerciële bedrijven en dienstverleningsbedrijven), Offices du Tourisme (bevordering van toerisme), Associations de défense de l'environnement (ondermeer bevoegd voor het beheer van beschermde gebieden in de kustzone)⁴⁴⁰².

Coördinatie van het beleid⁴⁴⁰³

De verdeling van de bevoegdheden in de kustzone inzake het beheer wordt gekenmerkt door twee problemen: de verspreiding van de bevoegdheden inzake de kustzone over de diverse overheden en de onvoldoende coördinatie tussen deze overheden. Door de ingevoerde decentralisatie en deconcentratie in de jaren '80 werden zelfs nog meer organen bevoegd inzake de kustzone.

De maatregelen die werden genomen inzake de coördinatie van het beleid zijn onvoldoende. Zo werd aan de prefect een hiërarchische rol toebedeeld over de lagere overheden. De administratieve praktijk is echter anders uitgevallen.

Om deze problemen te verhelpen werd ondermeer een Conférence Maritime Régionale opgericht. Deze valt onder de bevoegdheid van de maritieme prefect. De conferentie heeft als taak de prefect bij te staan in de uitoefening van zijn bevoegdheden en bij de activiteiten van coördinatie. De bevoegdheden zijn echter beperkt tot de actiedomeinen van de "préfet maritime" en deze zijn beperkt en worden doorkruist door de bevoegdheden van de "préfet terrestre".

⁴⁴⁰¹ SPAGNI, D., GEORGHIOU, L. en GIBBONS, M., l.c., 286.

⁴⁴⁰² Over al deze instellingen, zie: BECET, J.-M. en LE MORVAN, D., o.c., 31-44.

⁴⁴⁰³ Voor een gedetailleerde bespreking van de problemen inzake coördinatie in de kustzone, zie BECET, J.-M. en LE MORVAN, D., o.c., 45-75.

Naast de samenwerking en coördinatie op het vlak van de regio's en departementen, bestaan ook nog tal van commissies en raadgevende organen, als dan niet specifiek voor de kustzone, met raadgevende of beslissingsbevoegdheden, die samenwerking beogen (bv. Commissions de cultures marines, Conseils portuaires).

2.2. Bevoegdheden over de kustzone: mariene rechtsgebieden

In de Franse mariene gebieden kunnen volgende zones worden onderscheiden:

- In een zone van 300 meter heeft de burgemeester van de kustgemeente speciale politiebevoegdheden.
- Frankrijk beschikt over een territoriale zee van 12 zeemijl (Wet n° 71-1060 van 24 december 1971 - Loi relative à la délimitation des eaux territoriales françaises).
- Frankrijk heeft tevens een aansluitende zone (tussen de 12 en 24 mijl vanaf de basislijn) met betrekking tot de douanereglementering (Wet n° 87-1157 van 31 december 1987).
- Als een van de enige Noordzeestaten heeft Frankrijk tevens een EEZ ingesteld (188 mijl) (Wet van 16 juli 1976 - Loi n° 76-655 relative à la zone économique au large des côtes du territoire de la République).

In de Franse wetgeving en rechtspraak wordt veel aandacht besteed aan het openbaar maritiem domein. De Wet van 28 november 1963 (Loi n° 63-1178 relative au domaine public maritime) bepaalt dat tot het openbaar maritiem domein behoren:

- de bodem en ondergrond van de territoriale zee. Dit doet echter geen afbreuk aan de rechten en de acties uitgeoefend door de administratie in het kader van de bevoegdheden waarover zij beschikken in de territoriale wateren;
- de toekomstige aanslibbingen en droogleggingen en, tenzij anders is aangegeven, de terreinen die kunstmatig zijn onttrokken aan de vloed.

Verder kunnen in het publiek maritiem domein worden opgenomen de aanslibbingen en droogleggingen van de zee die tot het privaat domein van de staat behoren.

3. Regelgeving in Frankrijk ten aanzien van de bescherming van het mariene milieu⁴⁴⁰⁴

De milieuwetgeving in Frankrijk komt tot stand aan de hand van wetten, decreten ("décrets"), besluiten ("arrêtés") en circulaires.

In Frankrijk is de milieuwetgeving geen op zich staand geheel van rechtsregels. Het ontleent de rechtsregels aan andere rechtstakken zoals burgerlijk recht en stedenbouwwrecht. Inzake stede-

⁴⁴⁰⁴ Zie: LAMARQUE, J., *Code de l'environnement*, Dalloz, 1994; DERUY, L., *l.c.*, 159-167; DOWDING, A., 'Environmental Regulation in France' in *Regulating the European Environment*, HANDLER, T., (ed.), Londen, Chancery Law Publishing, 1994, 64-72; STICHTING REINWATER, *o.c.*, 48-64; BECET, J.-M. en LE MORVAN, D., *o.c.*, 341p.

bouwwetgeving zijn er twee mogelijkheden voor milieubescherming: het vergunningssysteem waarbij een vergunning kan worden geweigerd op basis van leefmilieucriteria. Een tweede manier is door specifieke beschermingswetgevingen zoals de wetgeving inzake de bergen en de wetgeving inzake de bescherming van de kustzone.

Er is nog geen codificatie van het milieurecht in Frankrijk: het milieurecht is een losse verzameling van wetten inzake luchtverontreiniging, water, natuurbehoud, en dergelijke meer .

Een ander kenmerk van de Franse milieuwetgeving is de weigerachtige houding van de Franse Raad van State ten aanzien van de suprematie van internationaal recht tegenover nationaal recht. Als gevolg daarvan worden enkel internationale verdragen als rechtsbron aanvaard. De algemene principes van internationaal recht worden niet opgenomen als rechtsbron in het nationale recht. Op het vlak van de Europese Unie aanvaardt de Raad van State enkel de verdragen en de verordeningen als dwingende rechtsbron. De richtlijnen worden beschouwd als richtinggevende documenten⁴⁴⁰⁵.

3.1. Wetgeving inzake verontreiniging

Verontreiniging door scheepvaart

Inzake de koopvaardij-scheepvaart en de verontreiniging afkomstig van scheepvaart gelden een aantal wetten waardoor ook de internationale verdragen dienaangaande worden opgenomen in het Franse recht. Zo wordt het Solas-Verdrag uitgevoerd door de Wet van 17 december 1926, zoals gewijzigd door de Wet van 2 januari 1979 (Loi portant Code disciplinaire et pénal de la marine marchande). De Wet van 5 juli 1983 implementeert ondermeer het Marpol-Verdrag (Loi n° 83-581 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution), aangevuld door de Wet n° 83-583 van 5 juli 1983 (Loi réprimant la pollution par les navires).

Verontreiniging door exploitatie van het continentaal plat

Artikel 28 van de Wet van 30 december 1968 (Loi n° 68-1181 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles) bevat verbodsbepalingen inzake het in zee lozen van koolwaterstoffen in het kader van activiteiten van exploratie en exploitatie van het continentaal plat. Door de Wet van 16 juli 1976 worden deze bepalingen uitgebreid tot de exclusieve economische zone (Loi n° 76-655 relative à la zone économique au large des côtes du territoire de la République).

Verontreiniging door dumping

Het Verdrag van Oslo wordt geïmplementeerd door de Wet van 7 juli 1976 (Loi n° 76-599 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersions effectuées par les navires et aéronefs, et à la lutte contre la pollution marine accidentelle). Het tweede gedeelte van de Wet handelt over accidentele mariene verontreiniging, waardoor het

⁴⁴⁰⁵ HUGLO, C., 'France' in *Understanding US and European Environmental Law. A Practitioner's Guide*, SMITH, T. en KROMAREK, P. (eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1989, 22-23.

Verdrag van Brussel van 1969 inzake interventie op volle zee wordt uitgevoerd.

Afvalverbranding op zee wordt geregeld door de Wet van 7 juli 1976 (Loi n° 76-600 relative à la prévention et à la répression de la pollution de la mer par les opérations d'incinération).

Verontreiniging afkomstig van het vasteland

Het vergunningensysteem voor installaties wordt voorzien door de Wet van 19 juli 1976 (Loi n° 76-663 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement) inzake installaties geregistreerd met als doel de bescherming van het leefmilieu. Deze wetgeving betreft die installaties die een gevaar of hinder kunnen betekenen voor de omgeving of voor de volksgezondheid en veiligheid. Op basis van deze wet is een classificatie van de installaties vereist ("Nomenclature des Installations Classées"). De Wet bevat procedures inzake vergunningen voor de grootste installaties en een rapportageprocedure voor de andere. De industriële activiteiten die voorkomen op de lijst van de geclassificeerde installaties maken het voorwerp uit van ofwel de vergunnings- of de declaratieprocedure. De milieuvergunning die wordt afgeleverd in het kader van deze wet omvat alle vormen van verontreiniging en hinder (luchtverontreiniging, lozing van afvalwater, geluidshinder). Indien een integrale milieuvergunning werd afgeleverd, is geen vergunning op basis van de Waterwet vereist. Wel moet bij het afleveren van de milieuvergunning rekening worden gehouden met de waterkwaliteitsdoelstellingen op basis van de Waterwet. Ook de regeling inzake controle en handhaving in de Waterwet blijven van toepassing op de geklasseerde installaties.

Controle op de milieuvergunning wordt uitgeoefend door de ambtenaren die de vergunningsaanvraag voorbereiden. Deze ambtenaren beschikken over opsporingsbevoegdheid. In Frankrijk zijn een 300- tal inspecteurs werkzaam in het kader van de milieuvergunning. Daarnaast is voor industriële lozingen ook de "autocontrole" van belang: dit houdt in dat de bedrijven zelf metingen doen en de resultaten opsturen naar de inspectiediensten.

De regelgeving inzake waterverontreiniging omvat in eerste plaats de Wet van 16 december 1964 (Wet n° 64-1245, relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution). Deze wet werd grondig gewijzigd door de Wet van 3 januari 1992 (Wet n° 92-3). Doelstelling van de Waterwet van 1964 is het terugdringen van de verontreiniging van het oppervlaktewater, zodat het opnieuw bruikbaar wordt als vis- en zwemwater, kan dienen voor de productie van drinkwater en geschikt is voor biologisch leven. Op basis van de Waterwet is het lozen van schadelijke stoffen verboden tenzij er een vergunning is verleend. Een aantal soorten kleine lozingen zijn uitgezonderd van de vergunningsplicht. In de praktijk is de vergunningsprocedure op basis van de Waterwet enkel van toepassing op grotere lozingen afkomstig van de huishoudens. De industriële lozingen vallen onder de Milieuvergunningenwet (zie hierboven). De Wet van 1964 voorziet tevens in waterpolitie voor het controleren van de lozingen en in sanctiemogelijkheden. In de praktijk wordt in het kader van de Waterwet niet of nauwelijks gecontroleerd⁴⁴⁰⁶. De overheid kan ook op basis van de Wet waterkwaliteitsdoelstellingen vastleggen.

⁴⁴⁰⁶ STICHTING REINWATER, o.c., 53.

Naast het kwalitatieve aspect regelt de Wet tevens gedeeltelijk het waterkwantiteitsbeheer, en voorts zaken als de indeling van waterlopen, het onttrekken van water aan oppervlakte- en grondwater.

De Wet van 3 januari 1992 amendeert de Waterwet van 1964 op twee vlakken: door het inrichten van nieuwe beheersstructuren voor waterdistributie en door het verstrengen van de sancties tegen overtreders van de wetgeving. De belangrijkste wijziging bestaat in het invoeren van geïntegreerde planning en beheersschema's (Schémas directeurs d'aménagement et de gestions des eaux - SDAGE en Schémas d'aménagement et de gestion des eaux - SAGE). Deze beheersschema's gaan voor elk stroombekken de waterbeheersdoelstellingen vaststellen, in samenwerking met de regionale overheden en de belanghebbende partijen. Daarnaast wordt tevens de sanctionering in de waterwetgeving verstrengd (door hogere straffen en gevangenneming).

Het belangrijkste uitvoeringsbesluit van de Wet van 1964 is het Decreet van 23 februari 1973: dit decreet verdeelt Frankrijk in zes regio's, waarin telkens een stroombekkenorgaan bevoegd is voor de controle op de lozingen in de waterwegen en het gebruik van het water. Deze organen worden gefinancierd door de inkomsten van belasting op waterverbruik voor het gebruik van de publieke watervoorziening, hoofdzakelijk voor het industrieel gebruik en het lozen in waterwegen.

Alhoewel er regelgeving bestaat in Frankrijk met betrekking tot de oppervlaktewateren, kunnen een aantal belangrijke tekortkomingen in het waterkwaliteitsbeleid worden vastgesteld, zoals blijkt uit een studie uitgevoerd door de Stichting Reinwater⁴⁴⁰⁷. Deze problemen situeren zich zowel op het vlak van de beleidsontwikkeling en de wetgeving als bij de uitvoering ervan. Het ontbreekt Frankrijk aan een duidelijke milieubeleidsplanning. Het te volgen milieubeleid op vlak van oppervlaktewater is beperkt. De bestaande regelgeving vormt een vrij onoverzichtelijk geheel door de talrijke uitvoeringsbesluiten. Door het gebrek aan een duidelijke structuur van verantwoordelijken ontstaan lacunes bij de uitvoering van de taken. Bovendien wordt een deel van de regelgeving niet of anders uitgevoerd. Bij de uitvoering van de regelgeving zijn er ondermeer problemen bij het verlenen van de vergunningen (als gevolg van belangentegenstellingen). Bovendien worden in de praktijk enkel vergunningen verleend voor de lozing van industrieel afvalwater en niet voor de lozing van huishoudelijk afvalwater. Bij het verlenen van de milieuvergunning ontbreken duidelijke richtlijnen. Er bestaan ook problemen bij de controle en de handhaving: de controle gebeurt door dezelfde diensten die de vergunningsaanvraag voorbereiden. Ook het systeem van zelfcontrole door de bedrijven laat te wensen over. Strafvervolgning in geval van een overtreding wordt niet vlug toegepast. Inzake waterkwaliteitsinventarisaties en -doelstellingen zijn er onvoldoende gegevens beschikbaar. Ook het vaststellen van waterkwaliteitsdoelstellingen verloopt niet naar behoren, met als gevolg dat op veel plaatsen de doelstellingen ontbreken of niet ver genoeg gaan.

De belangrijkste wetgeving inzake luchtverontreiniging is de kaderwet van 2 augustus 1961, inzake luchtverontreiniging en de Wet van 10 maart 1948 inzake het energiegebruik. De Wet van 1961 is gericht op het controleren van luchtmissies afkomstig van vaste verbrandingsin-

⁴⁴⁰⁷ Zie hierover rapport STICHTING REINWATER, o.c., 59-65.

stallaties. De technische specificaties worden uitgevaardigd in het Decreet van 13 mei 1974.

Op 1 maart 1993 werd het geïntegreerd water/lucht Besluit aangenomen (Arreté Intégré Air/Eau): dit besluit stelt op nationaal niveau de maximale toelaatbare inhoud vast van elke stof in luchtemmissies of watereffluent komend uit installaties, onderworpen aan een vergunningsprocedure.

3.2. Wetgeving inzake natuurbehoud

De algemene natuurbehoudswet is de Wet van 10 juli 1976 inzake het behoud van het natuurlijk leefmilieu (Wet n° 76-629). Deze wet omvat ondermeer bepalingen inzake de bescherming van diersoorten. Een lijst met beschermde diersoorten is vastgelegd in de Agrarische Code (Code Rural) (artikel R. 211-3).

Inzake gebiedsbescherming kan de Wet van 1 juli 1957 inzake natuurreservaten worden vermeld evenals de Wet van 22 juli 1960 inzake de oprichting van natuurparken ("Parcs Naturels Nationaux" of "Parcs Naturels Régionaux"). De nationale natuurparken omvatten een gedeelte of de gehele oppervlakte van een of meer gemeenten en worden aangeduid bij decreet. Een gebied kan worden aangeduid als nationaal natuurpark in het geval dat het behoud van de flora en fauna, de bodem, de ondergrond, de atmosfeer, het water, en het natuurlijk milieu in het algemeen van speciaal belang zijn. De parken kunnen zich uitstrekken over het publiek maritiem domein.

Een onderscheid wordt gemaakt tussen staatsnatuurreservaten ("réserves biologiques domaniales") met een totale oppervlakte in Frankrijk van 5.000 ha en natuurreservaten ("réserves naturelles"). Deze laatste worden per decreet aangeduid en worden beheerd door lokale of regionale overheden of door natuurverenigingen. De totale oppervlakte in Frankrijk aan natuurreservaat bedraagt 100.000 ha. Daarnaast bestaan tevens de vrijwillige natuurreservaten ("réserves naturelles volontaire"), waardoor nog een 5.000 ha is beschermd. In totaal heeft Frankrijk ongeveer 115.000 ha natuurreservaat wat neerkomt op ongeveer 0,3% van de totale oppervlakte. Hierbij zijn de grote nationale natuurparken niet meegerekend.

Op departementaal vlak werd door de Département du Nord een "Trame Verte" uitgewerkt, een soort Franse Groene Hoofdstructuur met ondermeer als doelstelling de bescherming van natuurgebieden en de verbetering van de milieukwaliteit. Er wordt ondermeer aan aankoop van natuurterreinen gedaan, evenals aan beheer, aanplanting, zuivering van afvalwater, enzomeer. De financiering gebeurt op een bijzondere manier: op de meeste nieuwbouw wordt in de Département du Nord een belasting geheven van 1% ("Taxe espaces naturels sensibles"). De opbrengsten van deze belasting worden uitsluitend gebruikt voor de financiering van de "Trame Verte" en meer bepaald voor de aankoop van natuurterreinen. Er bestaat tevens een systeem van recht van voorkoop in bepaalde gebieden met een hoge natuurwaarde ("zones de préemption"). In deze gebieden heeft het departement een recht van voorkoop.

Specifiek voor het beheer en de bescherming van de kustzone is de **Wet van 3 januari 1986 inzake het beheer, de bescherming en het waarderen van de kustzone** (Wet n° 86-2 - Loi

relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral)⁴⁴⁰⁸. Deze wet gaat ervan uit dat de kustzone een geografische eenheid is, die een specifiek beheers- en beschermingsbeleid vereist. De doelstellingen van dit beleid zijn het bevorderen van onderzoek en herevalueren van het specifieke karakter en de rijkdommen van de kustzone, de bescherming van het biologische en ecologische evenwicht, de strijd tegen erosie, de bescherming van plaatsen van bijzonder belang en landschappen, de bescherming en ontwikkeling van industrieën verbonden met de kustzone zoals visserij, havenactiviteiten, scheepsbouw, scheepsherstelling en maritiem transport, en de ontwikkeling in de kustzone van landbouw en bosbouw, industrie en toerisme (art. 1).

Deze wet omvat verschillende elementen. Een eerste titel (beheer en bescherming van de kustzone) bevat een aantal wijzigingen aan de Stedebouwwet, bepalingen inzake de waterkwaliteit en bepalingen inzake activiteiten uitgeoefend aan de kustzone. Een tweede titel omvat bepalingen inzake het beheer van het publiek maritiem domein en reglementering van de stranden.

De Wet inzake de bescherming van de kustzone voegt een hoofdstuk toe aan de Wet op de stedebouw (Hoofdstuk VI, Titel IV van de stedebouwwet) met specifieke richtlijnen voor de lokale autoriteiten in de kustzone. De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op alle publieke of private personen voor de uitvoering van alle werken, constructies, installaties, het plaatsen van campings of caravans, ontginning van mineralen en installaties voor de bescherming van het leefmilieu (art. 146-1).

Bij de beslissing inzake het beheer van de kustzone moet rekening worden gehouden met de gevolgen van publieke toegang tot open ruimten en tot de stranden. Elke activiteit die wordt toegelaten bij of op het strand moet zo worden uitgevoerd dat publieke toegang mogelijk blijft (art. 146-3).

Een uitbreiding van de bebouwing in de kustzone moet gebeuren in het verlengde van reeds bestaande agglomeraties of steden ofwel op nieuwe plaatsen geïntegreerd in het leefmilieu. Behalve in bouwzones, is bouwen van constructies en installaties niet toegelaten in een zone van 100 meter breed, gemeten van het hoogste punt aan de kustlijn. Uitzonderingen zijn voorzien voor redenen van openbare diensten en economische activiteiten die de onmiddellijke nabijheid van water vereisen (art. 146-4). Ook terreinen voor campings of standplaatsen voor caravans mogen niet worden geplaatst binnen de zone van 100 meter (art. 146-5).

De documenten en beslissingen inzake de bestemming van de kustzone of inzake het bodemgebruik beschermen de land- en mariene gebieden, de landschappen, de karakteristieken van het natuurlijk en cultureel patrimonium en de milieus nodig voor het behoud van het biologisch evenwicht. Bij het beslissen inzake een voorgestelde ontwikkeling in de kustzone, zijn de autoriteiten ertoe gehouden om rekening te houden met een lijst van ecosystemen en gebieden. Deze lijst dient vastgesteld te worden bij decreet. Deze lijst omvat gebieden van speciaal

⁴⁴⁰⁸ Zie hierover: FOSTER, M., 'Current legal developments. France. New legislation on littoral zone management and protection', *IJECL*, 1986, 309-311. Zie ook uitgebreid hierover: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *La Loi "Littoral". Loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, Parijs, Economica, 1987, 388p.

ecologisch belang zoals duinen, stranden, kustwouden en bossen, bewoonde eilandjes, estuaria, ria's, moerassen, waterrijke gebieden ("wetlands") en rust- en broedplaatsen van bepaalde vogelsoorten (opgenomen in de EG-Vogelrichtlijn). De werken die tot doel hebben het behoud of de bescherming van deze plaatsen kunnen worden toegelaten (art. 146-6).

De aanleg van wegen in de kustzone wordt eveneens beperkt: nieuwe hoofdwegen mogen slechts worden aangelegd op een afstand van twee kilometer van de kust. Het aanleggen van wegen in duinen, stranden, op zandbanken van lagunes is verboden. Plaatselijke nieuwe wegen mogen evenmin worden gebouwd langs de kust, tenzij dit geografisch noodzakelijk is (art. 146-7).

Hoofdstuk III van Titel I van de Wet inzake de kustzone omvat een aantal bepalingen die beperkingen opleggen aan de activiteiten in de kustzone. Een aantal bepalingen hebben betrekkingen op pleziervaartuigen en havens voor de pleziervaart (artt. 20-22). Zo moet de ontvangst van pleziervaartuigen op dergelijke wijze worden georganiseerd dat deze worden geïntegreerd binnen de natuurlijke en stedelijke omgeving met eerbied voor de normen die worden opgelegd door de "schémas de mise en valeur de la mer". Er zijn voorts beperkingen voor het inrichten van havens voor pleziervaartuigen: er wordt geëist dat indien stranden worden vernield hiervoor, dit verlies moet worden gecompenseerd door de aanleg van artificieele stranden met eenzelfde capaciteit voor de productie van schelpdieren en andere mariene rijkdommen (art. 21). De havendokken bestemd voor de ontvangst van pleziervaartuigen moeten worden geïncorporeerd in het openbaar maritiem domein (art. 22).

Er is tevens een beperking op ontginningsactiviteiten uitgevoerd in de kustzone: dergelijke werken mogen niet worden uitgevoerd of worden beperkt indien deze een schadelijke impact zouden hebben op stranden, duinen, kliffen, moerassen, en natuurlijke groeiplaatsen van mosselen en van de exploitatie van maricultuur en dergelijke. Deze beperking heeft geen invloed op de baggerwerken die worden uitgevoerd in de havens en hun toegangswegen en deze die tot doel hebben het behoud of bescherming van bijzondere natuurgebieden (art. 24).

Titel II van de Wet omvat de bepalingen inzake het openbaar maritiem domein en inzake de stranden. Zo wordt ondermeer bepaald dat beslissingen inzake het gebruik van het openbaar maritiem domein ondermeer rekening moeten houden met de vereisten voor het behoud van de landschappen in de kustzone en de biologische rijkdommen van de kust. Een substantiële wijziging in het gebruik van het openbaar maritiem domein maakt vooraf het voorwerp uit van een openbaar onderzoek (art. 25).

De delimitatie van de kustzone gebeurt door de staat, voorafgegaan door een openbaar onderzoek. De vorderingen inzake eigendom in de aldus afgebakende kustzone hebben een verjaaringstermijn van 10 jaar te rekenen vanaf de publicatie van het besluit inzake de delimitatie (art. 26).

Voorts zijn alle activiteiten verboden, die een nadelig effect hebben op de natuurlijke zeekust, tenzij deze van publiek belang zijn en vereist zijn door de topografie van de desbetreffende plaats. Deze beperking geldt slechts buiten de havengebieden, en geldt niet voor het uitvoeren

van activiteiten die betrekking hebben op de zeevering, en het inrichten van installaties nodig voor de maritieme veiligheid, defensie, visserij en aquacultuur (art. 27).

De Wet inzake de kustzone bevat tenslotte nog een aantal bepalingen (artt. 30-34) inzake de publieke toegang tot het strand: het publiek heeft in principe een onbeperkte en kosteloze toegang tot de stranden, tenzij wanneer een dergelijke toegang onverenigbaar is met publieke veiligheid, staatsveiligheid en de bescherming van het leefmilieu. Dit recht op vrije en kosteloze toegang tot de stranden maakt de fundamentele bestemming van de stranden uit, en is van een zelfde aard als het gebruik van de stranden voor de visserij en de aquacultuur. Alle toelatingen inzake het gebruik of eigendom van de stranden moeten rekening houden met dit recht tot openbare toegang door het vrijwaren van een daartoe geschikt gebied, dat loopt langs de rand van de zee. Het gebruik van motorvoertuigen, andere dan deze gebruikt voor redding, politie en exploitatie, is verboden op de zeekust, de stranden en in de duinen op de plaatsen waar deze toegankelijk zijn voor het publiek.

3.3. Wetgeving inzake visserij

De Franse visserijwetgeving wordt gevormd door de EG-visserijwetgeving en door nationale wetgeving voor de zones die onder Franse jurisdictie vallen. De belangrijkste wetgeving inzake zeevisserij is het Decreet van 9 januari 1852 (*Décret sur l'exercice de la pêche maritime*) gewijzigd door de Wet van 22 mei 1985 (Wet n° 85-542).

Inzake de toegang tot de visbestanden geldt sinds de Wet van 1 maart 1888, zoals gewijzigd, dat de zeevisserij verboden is voor buitenlanders in de Franse territoriale zee. Op deze verbodsbepaling zijn uitzonderingen voorzien bij wijze van bilaterale akorden (bv. Akkoord Frankrijk-België van 24 februari 1976 waardoor visserij wordt toegestaan voor onderdanen van beide staten in de territoriale zeeën van beide landen).

Op basis van de EG-visserijwetgeving, waardoor een zone van 12 zeemijl wordt voorbehouden aan de kustzonestaat, voorziet de Wet van 22 mei 1985 dat in de maritime zones die vallen onder Franse jurisdictie of soevereiniteit, de visserijactiviteiten verboden zijn voor schepen onder buitenlandse vlag, onder voorbehoud van de EG-wetgeving. Uitzonderingen op dit verbod kunnen tevens worden toegestaan voor niet-EEG landen.

Inzake het beheer van de visstocks bepaalt de Wet van 22 mei 1985 dat de visserij wordt uitgeoefend conform met de EG-reglementering terzake en in het bijzonder met de bepalingen inzake behoud en beheer. In de kustzone mag de kuststaat echter de eigen reglementering behouden, op voorwaarde dat deze niet tegenstrijdig is met de EG-wetgeving.

In de Franse wetgeving werd tevens het systeem van de quota ingevoerd (Wet van 22 mei 1985). De Wet van 22 mei 1985 voorziet tevens in een bepaling inzake de voorziening van schelp- of weekdieren of van vis in de kustzone: een decreet bepaalt de voorwaarden van het herstel van de rijkdommen. De Wet van 3 januari 1986 inzake de kustzone voegt daar de voorwaarden aan toe inzake behoud en reproductie.

Inzake de bescherming van de stocks tegen verontreiniging verbiedt artikel 2 van de Wet van

16 december 1964 elke lozing of in het water laten van stoffen die schade kunnen toebrengen aan de onderwaterfauna en flora en aan de economische ontwikkeling van de kustregio. Er kunnen wel afwijkingen zijn op deze regel bij wijze van voorafgaande vergunningen. Daarbij aansluitend worden door artikel 407 van de Code Rural lozingen die hinderlijk zijn voor fauna en flora gesanctioneerd.

De Wet van 1986 inzake de kustzone bevat in hoofdstuk II (inzake waterkwaliteit) een verbodsbepaling inzake het direct of indirect lozen van stoffen of organismen die hinderlijk zijn voor het behoud of de reproductie van zeezoogdieren, vissen, schelp- en weekdieren, zeeplanten.

Inzake bescherming van vis en schelpdieren tegen verontreiniging omvat het Decreet van 4 november 1985 (Décret n° 85-1151 relatif à la répression de la pollution des eaux marines) een strafbepaling voor het direct of indirect werpen of lozen in zee, de interne wateren, de territoriale zee, de EEZ, van stoffen of organismen die hinderlijk zijn voor het behoud en de reproductie van zeezoogdieren, vissen, schelpdieren, weekdieren, of planten, of die van dergelijke aard zijn dat ze consumptie onmogelijk maken.

4. Besluit ten aanzien van het Noordzeebeleid in Frankrijk

Alhoewel er in Frankrijk een wettelijk kader bestaat inzake milieubescherming, blijken er toch veel problemen te bestaan bij de tenuitvoerlegging, zoals blijkt uit de studie gedaan door Stichting Reinwater inzake het waterkwaliteitsbeheer⁴⁴⁰⁹.

De oorzaak hiervan is ondermeer te vinden bij de ondoorzichtige en complexe bevoegdheidsstructuur ten aanzien van het leefmilieubeleid. Ook de bevoegdheden in de kustzone vormen een complex en weinig overzichtelijk geheel.

Op institutioneel vlak moet wel worden gewezen op het belang van de Conservatoire du littoral. Deze instelling vormt een soort unicum in de ons omringende landen en vervult een belangrijke rol in de bescherming van gebieden in de kustzone.

Op het vlak van het waterkwaliteitsbeheer is het initiatief inzake het beheer van de rivieren op basis van de indeling in stroombekkens vermeldenswaardig. De oppervlakte van het grondgebied van Frankrijk laat dit gemakkelijker toe dan in België, aangezien in België voor elke rivier (Schelde, Maas) een grensoverschrijdend beheer vrijwel noodzakelijk is.

Het belangrijkste element uit de Franse wetgeving voor het kustzonebeleid, is de Wet van 1986 inzake het beheer van de kustzone (Loi Littoral). In tegenstelling tot de andere ons omringende landen en ons eigen land, beschikt Frankrijk over wetgeving inzake integraal kustzonebeheer. Diverse activiteiten en de ruimtelijke inbeslagname komen hierin aan bod. Ook wordt de kustzone als een eenheid behandeld in de wet (met inbegrip van de kustwateren). Opgemerkt dient wel dat activiteiten zoals scheepvaart (met uitzondering van de pleziervaart) minder aan bod komen in deze wet.

⁴⁴⁰⁹ STICHTING REINWATER, o.c., 87p.

Het feit dat Frankrijk over een zeer belangrijke maritieme kustlijn beschikt, waarvan een gedeelte uitermate belangrijk is voor het toerisme (Middelandse Zeegebied) ligt uiteraard mede aan de basis van dergelijke wetgeving. Een vergelijking met België gaat hier dan ook moeilijker op. Nochtans kunnen zowel de Wet van 1986 inzake het beheer van de kustzone als acties van de Conservatoire du littoral als belangrijke voorbeelden dienen voor het kustzonebeleid in België, zij het dan ingepast binnen de eigen wetgeving en structuren.

DEEL III: RECHTSVERGELIJKENDE STUDIE MET HET NOORDZEEBELEID VAN ENKELE BUURLANDEN

HOOFDSTUK 4. NOORDZEEBELEID IN DUITSLAND

1. Gebruiksfuncties

In verhouding tot de totale landoppervlakte van Duitsland, heeft deze slechts een kleine kustlijn. De kust wordt begrensd door twee zeeën, de Noordzee en de Baltische Zee.

Inzake gebruiksfuncties in de Noordzee is vooral de visserij en de scheepvaartactiviteiten van en naar de havens van belang.

Zo bedroeg de visvangst door Duitsland in 1988 45.122 ton in de Noordzee (27, 6% van de totale vangst). Dit maakt Duitsland het belangrijkste visserijland in de Noordzee na Denemarken (41,7%)⁴⁴¹⁰. De totale visvangst door Duitsland bedroeg in 1991 300.200 ton, waarvan 238.700 ton werd gevangen in de Noordoostelijke Atlantische Oceaan⁴⁴¹¹. Door het invoeren van de 200-mijlszone door verschillende landen, verloor de Duitse diepwatervisserijvloot haar traditionele visgronden in Noord-Europa, IJsland en Noord-Amerika.

Duitsland heeft een aantal belangrijke havens, zoals Bremen (goed voor 30 miljoen ton) en Hamburg (61 miljoen ton). De Noordzee wordt druk bevaren langs de Duitse kust (voornamelijk ten Westen van Helgoland). Er is voorts belangrijke scheepvaart van de Noordzee naar de Baltische Zee via het Kiel Kanaal.

Duitsland heeft een beperkte offshore exploitatie: tussen 1987 en 1990 waren er drie platforms werkzaam, met een gasproductie van 80 miljoen m³ per jaar en een olieproductie van 270.000 ton per jaar. Op het continentaal plat van Duitsland liggen voorts 300 km pijpleidingen⁴⁴¹².

Zand- en grindwinning is minder belangrijk voor Duitsland: er was slechts een enkel project in 1989, waarbij 2 miljoen m³ werd ontgonnen, dat werd gebruikt voor strandophoging.

De Duitse kust heeft een aantal belangrijke natuurwaarden: Duitsland is een van de drie Noordzeelanden, grenzend aan de Waddenzee. Daarnaast zijn er nog zeekliffen (Lummenfelsen, Helgoland)⁴⁴¹³.

Het gebied van de Waddenzee en de Duitse Bocht vormt een gevoelig gebied, als gevolg van

⁴⁴¹⁰ NSOSR 1993, 14.

⁴⁴¹¹ EUROSTAT, *Statistiques de base de la Communauté*, Luxemburg, 1994, 294.

⁴⁴¹² NSOSR 1993, 17.

⁴⁴¹³ *Ibid.*, 19.

rivieren, wind en stroming. Vooral de toevoer van nutriënten en de eutrofiëring vormen een probleem voor dit gebied. Ook het gehalte aan zware metalen in dit gebied is hoger in vergelijking met andere gebieden in de Noordzee⁴⁴¹⁴.

Duitsland draagt ook bij tot de verontreiniging van de Noordzee⁴⁴¹⁵, door luchtverontreiniging en door verontreiniging door rivieren. Zo monden de rivieren de Ems, de Weser en de Elbe uit in het Duitse deel van de Noordzee. Ook via de Rijn komen belangrijke hoeveelheden verontreinigende stoffen in de Noordzee. Het grootste probleem inzake luchtverontreiniging in het voormalige West-Duitsland stelt zich voor de toename in verontreiniging door motorvoertuigen⁴⁴¹⁶. Een bijkomend probleem stelt zich voor de nieuwe deelstaten die bij Duitsland zijn gevoegd na de eenmaking (het voormalige Oost-Duitsland), waar serieuze verontreinigingsproblemen, onder meer inzake luchtverontreiniging, aanwezig zijn.

Duitsland is er wel reeds in geslaagd emissies van bijvoorbeeld zware metalen terug te dringen. Er blijven vooral problemen bij het terugdringen van verontreiniging door autoverkeer en door de emissies van nitraten uit de landbouw⁴⁴¹⁷. Er wordt door Duitsland geen afval meer gedumpt in zee of verbrand op zee⁴⁴¹⁸.

2. Bevoegdheden

2.1. Bevoegdheden in Duitsland ten aanzien van de Noordzee⁴⁴¹⁹

Duitsland kent een federale staatsstructuur waarin de bevoegdheden zijn verdeeld over de federale overheid (de "Bund") en de deelstaten (de "Länder"). De verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid en de deelstaten wordt geregeld in de Grondwet. Ook de bevoegdheid voor de uitvoering van de wetgeving wordt daarin voorzien.

Op federaal niveau zijn verschillende ministeries bevoegd voor functies of aspecten van de Noordzee.

Het belangrijkste ministerie is het **Federaal Ministerie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en**

⁴⁴¹⁴ OECD, OECD Environmental Performance Reviews. Germany, Parijs, 1993, 174-175.

⁴⁴¹⁵ Voor een overzicht van de verontreinigingsbronnen in Duitsland, zie: OECD, o.c., 227p.

⁴⁴¹⁶ OECD, o.c., 47.

⁴⁴¹⁷ Ibid., 186-187.

⁴⁴¹⁸ Ibid., 57.

⁴⁴¹⁹ Zie: WINTER, G., German Environmental Law. Basic Texts and Introduction, Dordrecht, Martinus Nijhoff/Graham & Trotman, 1994, 1-3; OECD, o.c., 24-29; McLOUGHLIN, J. en BELLINGER, E.G., Environmental Pollution Control. An introduction to Principles and Practice of Administration, Londen, Graham & Trotman, 1993, 211-215; SCHERER, J., 'Environmental Regulation in the Federal Republic of Germany' in HANDLER, T. (ed.), Regulating the European Environment, Londen, Chancery Law Publishing, 1994, 73-75; WISSEL, H. et al., 'Germany' in BREALEY, M. (ed.), Environmental Liabilities and Regulation in Europe, Den Haag, International Business Publishing, 1993, 205-210.

Nucleaire veiligheid. Dit ministerie werd opgericht bij Besluit van 5 juni 1986 en heeft de vroegere bevoegdheden inzake leefmilieu van de andere ministeries overgenomen. Dit ministerie is verantwoordelijk voor alle fundamentele zaken van het milieubeleid zoals grensoverschrijdende samenwerking, waterbeheer, afvalbeheer, luchtverontreiniging, geluidshinder, milieu en gezondheid, gevaarlijke stoffen, natuurbehoud, bodemverontreiniging, nucleaire installaties, milieueffectrapportage.

Het Ministerie wordt in zijn werking ondersteund door een aantal diensten, zoals het Federaal Milieu Agentschap en het Federaal Onderzoekscentrum voor Natuurbehoud en Landschaps-ecologie.

Andere federale ministeries met bevoegdheden van belang voor de Noordzee, zijn het Ministerie voor Economische Zaken (bevoegd voor minerale rijkdommen), het Ministerie voor Voeding, Landbouw en Bossen (bevoegd voor visserij), het Ministerie voor Transport (bevoegd voor waterwegen en de scheepvaart), het Ministerie voor Regionale Planning, Huisvesting en Stedebouw (bevoegd voor stedebouw).

Specifiek voor marien wetenschappelijk onderzoek is de **Federale Dienst voor Zeescheepvaart en Hydrografie** te Hamburg vermeldenswaardig (Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie - BSH). Deze vervult een belangrijke rol inzake het monitoren van de Noordzee, ondermeer in het kader van het Master Monitoring Plan van de North Sea Task Force⁴⁴²⁰.

Op het niveau van de deelstaten (Länder) is de hoogste autoriteit op het vlak van het leefmilieubeleid telkens het Ministerie van Leefmilieu.

Naast de federale overheid en de deelstaten hebben ook de lagere overheden bevoegdheden inzake leefmilieu, met name, de gemeenten ('Gemeinden') en de districten ('Kreis' - dit zijn groepen van gemeenten). Deze lagere niveaus hebben ofwel eigen administratieve bevoegdheden, of beschikken over bevoegdheden die hen worden toegekend door de federale overheid of door de 'Länder'.

De bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten op het vlak van leefmilieu wordt geregeld in de Grondwet (Grundgesetz). Er zijn verschillende mogelijkheden bij de bevoegdheidsverdeling.

Een eerste mogelijkheid zijn de concurrerende bevoegdheden. Dit houdt in dat de deelstaten enkel wetten kunnen uitvaardigen voorzover de federale overheid zelf geen afdoende wettelijke regelingen heeft getroffen. Indien dit niet het geval is, kunnen de deelstaten aanvullende bepalingen nemen. Dergelijke concurrerende bevoegdheden bestaan op het vlak van afvalverwijdering, beheersing van luchtverontreiniging, lawaai, waterverontreiniging, gevaarlijke stoffen, nucleaire energie, de constructie van kanalen, scheepvaart en waterwegen, kustverdediging en zeevisserij. In de meeste van deze domeinen heeft de federale overheid wetgeving uitgevaardigd.

⁴⁴²⁰ Zie North Sea Task Force News, mei 1992, 5.

De federale overheid beschikt voorts over exclusieve bevoegdheden op het domein van de aanleg van spoorwegen en luchthavens.

Naast het systeem van de concurrerende en exclusieve bevoegdheden, kunnen de deelstaten wetgevende bevoegdheden uitoefenen in een aantal gebieden waar de federale overheid enkel een kaderwetgeving heeft voorzien ("Rahmengesetze"). Dit is het geval voor natuurbehoud, landschapsbescherming en het waterbeheer. De wetgeving van de deelstaten vult dergelijke kaderwetgeving aan. Opgemerkt dient te worden dat de kaderwetgeving van de federale overheid soms zeer precies is zodat nog weinig ruimte overblijft voor de deelstaten. Een kaderwet mag bovendien ook bepalingen omvatten die direct toepasbaar zijn in de deelstaten.

Naast de wetgevende bevoegdheden op het vlak van het leefmilieu, zijn de deelstaten belast met de tenuitvoerlegging en het afdwingen van de federale milieuwetgeving en de eigen milieuwetgeving. De deelstaten vallen wel onder supervisie van de federale overheid.

De uitgebreide administratieve bevoegdheden van de deelstaten maakt van de nationale implementatie van internationale regelgeving een traag proces⁴⁴²¹.

Op vlak van de **coördinatie** van het leefmilieubeleid in Duitsland, zijn er een aantal comités en werkgroepen voor de verschillende milieusectoren, bestaande uit zowel federale vertegenwoordigers als administratie van de deelstaten. Van bijzonder belang is de Conferentie van Milieuministers, bestaande uit milieuministers van de deelstaten en de Federale Minister van Leefmilieu.

2.2. Bevoegdheid over mariene rechtsgebieden

De grens tussen interne wateren en de kustwateren wordt gevormd door de landwaartse grens van de gemiddelde hoogwaterlijn of de zeewaartse grens van de oppervlaktewateren. De gemiddelde hoogwaterlijn in de Noordzee is de lijn tussen water en land dat niet wordt overspoeld bij gemiddeld hoog tij. In de Baltische zee is deze lijn het gemiddelde waterniveau.

De territoriale zee van Duitsland bestaat uit verschillende grenzen, gaande van 3 tot 16 zeemijl. Het voormalige West-Duitsland (Federale Republiek Duitsland) heeft een territoriale zee van 3 zeemijl. De vroegere Duitse Democratische Republiek (Oost-Duitsland) beschikt over een territoriale zee van 12 zeemijl. Na de eenmaking werden beide grenzen niet gewijzigd en geüniformiseerd. Op één plaats in de Noordzee heeft Duitsland een uitgebreidere territoriale zee, met name ter hoogte van de Duitse bocht (aan de monding van de Jade, de Elbe en de Weser). Deze uitbreiding werd niet verkregen door het tekenen van een parallelle lijn met de basislijn, maar wel door het tekenen van een box. Op één plaats is de territoriale zee 16 mijl breed (ten westen van Helgoland). De proclamatie van deze uitbreiding gebeurde op 12 november 1984 en werd van kracht op 16 maart 1985. De bedoeling van de uitbreiding van de territoriale zee was om te voorzien in wetgeving en afdwingbare bevoegdheden voor het

⁴⁴²¹ DE JONG, F., 'The Second International Conference on the Protection of the North Sea: National Implementation' in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), *The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 35.

verhogen van de veiligheid van de navigatie en zo het risico op aanvaringen te verminderen. De Duitse Bocht is een gebied met intensieve scheepvaartactiviteiten en met een aanzienlijk gevaar voor aanvaringen (door het kruisen van verschillende scheepvaartwegen op die plaats, naar de havens van Hamburg, Bremen, Wilhemshaven en Emden) evenals het risico voor strandingen. Alhoewel volgens het geldende internationaal zeerecht de toegelaten breedte van de territoriale zee 12 zeemijl bedraagt, is een uitbreiding tot 16 mijl toegelaten volgens het internationaal recht, gebaseerd op artikel 12 van het Zeerechtverdrag (inzake reden), doordat de diepwaterrede ten westen van Helgoland kan worden ingesloten in de territoriale zee⁴⁴²².

Duitsland heeft een visserijzone van 200 zeemijl (in uitvoering van EG-wetgeving), maar heeft nog geen EEZ afgekondigd.

Duitsland oefent bevoegdheden uit over het continentaal plat (200 mijl), waarvan de grenzen met Denemarken en Nederland bilateraal werden vastgelegd⁴⁴²³.

3. Wetgeving in Duitsland van belang voor de Noordzee⁴⁴²⁴

De milieuwetgeving in Duitsland wordt gevormd door federale wetten en wetten van de deelstaten ("Gesetze") en besluiten gebaseerd op deze wetten ("Rechtsverordnungen").

Naast de wetten, bestaan in Duitsland de administratieve verordeningen ("Verwaltungsvorschriften"), uitgevaardigd door federale of deelstaat administraties, met richtlijnen voor de uniforme uitvoering van wetgeving. Veel van deze administratieve regelingen dienen worden goedgekeurd door de Bundesrat. De belangrijkste van deze regelingen is de "TA Luft".

Er bestaat vooralsnog geen codificatie van het Duitse milieurecht, alhoewel momenteel een code voor milieurecht wordt voorbereid ("Umweltgesetzbuch")⁴⁴²⁵. Het ontwerp van een dergelijke milieurechtcode bestaat uit twee delen. Een eerst algemeen deel omvat onder meer de algemene principes en doelstellingen, rechten en plichten van individuen, milieuplanning, milieueffectrapportage, vergunningenbeleid, economische instrumenten, onderzoek en educatie, aansprakelijkheid. Het tweede deel van de code omvat de verschillende sectorale milieuwetgevingen, ondermeer inzake natuurbehoud en landschapsbescherming, waterbescherming, bodembescherming, immissiecontrole, atoomenergie, gevaarlijke stoffen en afvalbeheer. De code behandelt het milieurecht *sensu strictu*. Domeinen als ruimtelijke ordening zijn niet in de code opgenomen.

⁴⁴²² Zie op kaart: GÜNDLING, L., 'Federal Republic of Germany. The extension of territorial waters in the North Sea', *IJECL*, 1986, 312-315.

⁴⁴²³ FRANCKX, E., 'Maritime Boundaries and Regional Cooperation' in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), *The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 217-218.

⁴⁴²⁴ Zie: WINTER, G., *o.c.*, 387p.; OECD, *o.c.*, 227p.; SCHERER, J., *l.c.*, 73-95.

⁴⁴²⁵ Voor een korte bespreking hierover zie: KLOEPFER, M., 'On the codification of the environmental law in a Code of Environment in Germany', *Colloquium. De codificatie van het milieurecht*, Gent, Centrum voor Milieurecht (Universiteit Gent), 20-21 februari 1995, 5p.

Bij de volgende bespreking wordt enkel ingegaan op wetgeving inzake verontreiniging afkomstig van het vasteland en het natuurbehoud.

3.1. Verontreiniging afkomstig van het vasteland

Het **waterbeheer** wordt in eerste instantie geregeld door de federale Waterhuishoudingswet (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) en tevens door de waterwetten van de deelstaten. Voorts is er nog de wet inzake heffingen voor afvalwater (Abwasserabgabengesetz).

De waterhuishoudingswet is een kaderwet, aangevuld door de waterwetgeving van de deelstaten. De meeste bepalingen van de WHG zijn echter direct toepasselijk in de deelstaten, zodat deze weinig ruimte over hebben voor aanvullende wetgeving.

De WHG is van toepassing op oppervlaktewateren, grondwater en kustwateren. Onder kustwateren wordt verstaan de zee gelegen tussen de gemiddelde hoogwaterlijn of de zeewaartse limieten van de oppervlaktewateren en de zeewaartse limieten van de kustzee.

De WHG bevat naast algemene bepalingen tevens specifieke bepalingen voor oppervlaktewater, grondwater en kustwateren. Bij de algemene bepalingen wordt onder meer bepaald dat alle maatregelen die een invloed hebben op het water op dergelijke wijze moeten worden genomen dat een negatieve impact op de waterkwaliteit wordt vermeden en dat een economisch gebruik van het water wordt verzekerd. De Wet onderwerpt elk watergebruik aan een vergunning. Onder gebruik van water is inbegrepen, het onttrekken en afleiden van water, het afdammen en het verlagen van oppervlaktewater, het onttrekken van vaste stoffen van oppervlakte- en grondwater, het lozen van stoffen in water, en alle maatregelen die schadelijke veranderingen kunnen teweegbrengen aan de fysische, chemische of biologische eigenschappen van het water. Er wordt specifiek genoemd als gebruik van water de introductie en lozing van stoffen in kustwateren, afkomstig van het vasteland of van installaties die niet geplaatst zijn in kustwateren op een tijdelijke basis of stoffen die in kustwateren zijn gebracht met de bedoeling ze te dumpen.

Inzake de oppervlaktewateren wordt bijzondere aandacht besteed aan het lozen van afvalwater. Een toelating voor een dergelijke lozing wordt slechts gegeven indien het gehalte aan contaminanten zo laag mogelijke is gehouden in overeenstemming met administratieve regelen, en op zijn minst in overeenstemming met het BAT-principe ("Allgemein anerkannten Regeln der Technik"). Door de Waterheffingenwet worden heffingen opgelegd voor het direct lozen van afvalwater in oppervlakte- of grondwater. De opbrengsten van deze heffingen worden gebruikt voor de verbetering van de waterkwaliteit. De bevoegdheid voor het vastleggen van waterkwaliteitsdoelstellingen in oppervlaktewater of grondwater berust bij de deelstaten.

Specifiek voor kustwateren wordt bepaald dat de deelstaten kunnen vastleggen dat het gebruik ervan niet onderworpen is aan een vergunning voor de introductie van stoffen voor visserijdoeleinden, voor de lozing van grond-, bron- en regenwater, voor de lozing van alle andere stoffen indien de kustwateren daardoor niet worden beschadigd of slechts in een onbetekenende graad worden geschaad. Inzake het behoud van de waterkwaliteit van de kustwateren wordt bepaald dat stoffen enkel mogen worden opgeslagen of worden gehouden in de buurt van kustwateren op zo een manier dat geen waterverontreiniging of andere schadelijke verandering van het

water is te vrezem. Dit geldt ook voor het transport van vloeistoffen en gassen door middel van pijpleidingen.

De deelstaten zijn bevoegd voor de uitvoering en het afdwingen van de waterwetgeving.

Het toepassen van het systeem van heffingen op het lozen van afvalwater en de technische vereisten uit de federale Waterbeheerswet, hebben geleid tot het terugdringen van de waterverontreiniging in West-Duitsland, ondermeer op het vlak van zuurstofrijke stoffen en toxische stoffen zoals zware metalen. Dit kon ondermeer worden bereikt door het installeren van waterzuiveringsinstallaties voor de behandeling van afvalwater en de installatie van zuiveringsinstallaties in de industrie. Dit heeft geleid tot een verbetering van de waterkwaliteit in de Rijn, Donou, Neckar en Main. Een dergelijke vooruitgang ontbreekt echter in de nieuwe deelstaten (voormalig Oost-Duitsland). Rivieren als de Elbe, Saale en Mulde zijn zwaar verontreinigd. Een ander probleem is de diffuse verontreiniging als gevolg van het gebruik van pesticiden en meststoffen, wat heeft geleid tot verontreiniging van het grondwater. Verontreiniging door nitraten heeft onder meer een impact in sommige kustwateren⁴⁴²⁶.

Inzake **luchtverontreiniging** is de belangrijkste wet de federale Immissiecontrolewet (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG), aangevuld met federale besluiten en tal van administratieve regelingen. De bedoeling van deze wet is de bescherming van mensen, dieren en planten, water, bodem en lucht tegen schadelijke milieueffecten (art. 1). Deze wet regelt, na de algemene bepalingen, de vestiging en werking van bepaalde installaties (deel II van de Wet). Daarnaast zijn ook regelingen opgenomen inzake kwaliteitskenmerken van installaties, stoffen, producten, brandstoffen, benzines en smeerolies (deel III). De Wet bevat voorts nog basisvereisten inzake werking van voertuigen en voor de bouw van wegen en spoorwegen (deel IV). Deel V van de Wet omvat bepalingen inzake monitoring van luchtverontreiniging (methodes voor evaluatie, emissie inventaris), plannen voor luchtverontreinigingsbestrijding en lawaaihinder.

Een onderscheid wordt gemaakt naargelang installaties die een vergunning nodig hebben en installaties die niet vergunningsplichtig zijn, maar die wel aan bepaalde werkingsvereisten moeten voldoen.

De grenswaarden voor emissies worden vastgesteld doort de "TA luft" ("Technische Anleitung Luft"). Luchtverontreiniging door bepaalde schadelijke stoffen zoals CFK's worden geregeld door federale besluiten.

Indien een installatie verschillende vergunningen nodig heeft (bouwvergunning, installatievergunning en dergelijke meer), worden deze vergunningsaanvragen geïntegreerd behandeld ("Konzentrationswirkung") door de vergunning op basis van de Immissiecontrolewet (BImSchG). Dit houdt in dat deze vergunning ook de andere vereiste vergunningen omvat. Deze integratie is echter beperkt. Zo zijn onder meer de vergunningen die vallen onder de wetgeving inzake planning, water, nucleaire energie niet opgenomen in de geïntegreerde vergunning.

⁴⁴²⁶ OECD, *o.c.*, 79-81.

De deelstaten zijn bevoegd voor de toepassing en de bekrachtiging van de Immissiecontrolewet, door middel van het verlenen van vergunningen, het opleggen van boetes en sancties, het monitoren van luchtverontreiniging.

De wetgeving inzake luchtverontreiniging behoort tot de strengste van de geïndustrialiseerde landen van de OESO. Het toepassen en de naleving ervan heeft reeds geleid tot de reductie van emissies van onder meer zware metalen. Maatregelen op het vlak van ammoniak en stikstof vanuit de landbouw, emissies van motorvoertuigen en het aantasten van de ozonlaag zijn nog vereist⁴⁴²⁷.

3.2. Wetgeving inzake natuurbehoud

De belangrijkste wet inzake natuurbehoud op federaal vlak is de Bundesnaturschutzgesetz (BnatSchG). Aangzien dit een kaderwet is wordt deze aangevuld door de wetgeving van de deelstaten inzake natuurbehoud (Landesnaturschutzgesetze).

De federale natuurbehoudswet voorziet in vier instrumenten voor het natuurbehoud, met name, landschapsplanning, het aanduiden van beschermde gebieden, regulering van de bescherming van soorten en biotopen, compenserende maatregelen voor de aantasting van natuur en landschappen.

Landschapsplanning gebeurt in drie fasen: landschapsprogramma's, landschapskaderplannen en landschapsplannen.

Voor gebiedsbescherming bestaan verschillende mogelijkheden. De deelstaten kunnen gebieden aanduiden als natuurbeschermingsgebieden ("Naturschutzgebiete"), nationale parken ("Nationalparks"), natuurparken ("Naturparks") of landschapsbeschermingsgebieden ("Landschaftsschutzgebiete"). Voorts kunnen nog gebieden worden aangeduid als natuurmonument of als beschermd deel van landschappen.

De bescherming van soorten en hun biotopen werd uitgevoerd door de federale soortenbeschermingsregulering (Bundesartenschutzverordnung). De bedoeling van soortenbescherming is het behoud van de verscheidenheid aan soorten in hun natuurlijk milieu. Dit doel moet worden bereikt door het beschermen, beheren, creëren en herstellen van biotopen van planten en dieren. Zo zijn maatregelen die bepaalde biotopen zouden vernietigen of substantieel zouden aantasten, verboden. Bij deze biotopen worden ondermeer genoemd, rotsige en steile kustlijnen, strandbanken en duinen, zoutmoerassen, en Waddenzeegebieden (art. 20c Natuurbehoudswet). Voor redenen van openbaar belang mag worden afgeweken van dit verbod.

Duitsland heeft verschillende gebieden in de kustzone een beschermingsstatus toegekend⁴⁴²⁸. Duitsland heeft twee nationale parken opgericht die zijn gelegen in de Waddenzee, met name

⁴⁴²⁷ Zie hierover: OECD, o.c., 48-50.

⁴⁴²⁸ VAN DER ZWIEP, K., 'The Wadden Sea: a Yardstick for a Clean North Sea' in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), o.c., 205; PEET, G. en GUBBAY, S., 'Marine Protected Areas in the North Sea', in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), o.c., 247.

Nationalpark Niedersachsisches Wattenmeer en Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer. Dit laatste werd opgericht in 1982 en omvat een aantal zandbanken gelegen in de Noordzee juist buiten de Waddenzee. Inzake het behoud van het gebied geldt een systeem van verschillende zones (bv. een zone die volledig is afgesloten, een zone waarin bepaalde activiteiten zijn verboden).

Het nationale park Niedersachsen in de Waddenzee (opgericht in 1986) omvat het volledig deel van het Niedersachsische deel van de Duitse Waddenzee, met inbegrip van de Oost-Friesche eilanden. Het omvat tevens een kleine strook in de Noordzee ten noorden van de eilanden. De Dollart en de waterwegen van de Ems, Jade, Weser en Elbe zijn niet in het gebied opgenomen. Ook in dit gedeelte geldt een zoneringsstelsel met drie verschillende zones, voor het behoud van het gebied.

In Hamburg wordt door twee natuurbehoudsbesluiten het grootste gedeelte van de Hamburgse Waddenzee onder bescherming geplaatst van de meest stringente beschermingscategorie zoals voorzien door de Natuurbehoudswet van Hamburg.

Het deel van Niedersachsen in de Waddenzee is opgenomen in de lijst met Ramsargebieden. De grenzen van dit beschermd gebied worden gevormd door de dijken en de kustlijn aan landzijde en omvat grote gedeeltes van de eilanden en een deel van de Noordzee tot een diepte van zes meter. Zowel interne wateren als een klein deel van de territoriale zee behoren tot het Ramsar-gebied.

Sinds 1981 is een intertidaal en subtidaal gebied rond het eiland van Helgoland een beschermingsstatus toegekend door een besluit inzake het natuurbehoudsgebied Helgoländer Fellsoc-
kel.

3.3. Economische effecten van milieumaatregelen

In Duitsland werden een aantal studies ondernomen met het oog op de evaluatie van de voordelen en kosten van milieubeschermingsmaatregelen. Een van de algemene conclusies hieruit was dat de meeste milieubeleidsmaatregelen voordelen teweegbrengen die de kosten ervan overschrijden, zodat deze maatregelen economisch verantwoord zijn. De uitgaven in Duitsland voor milieumaatregelen (zowel privé als overheidsuitgaven) behoren tot de hoogste van de OESO-landen. De uitgaven voor milieu voor de bedrijven hebben gevolgen voor de concurrentiepositie en voor de werkgelegenheid. Op korte termijn wordt de concurrentiepositie verzwakt indien in andere landen minder stringente maatregelen worden genomen. Voor de Duitse industrie zijn de negatieve effecten waarschijnlijk miniem, aangezien de uitgaven slechts een klein aandeel uitmaken van de totale kosten van de industrie (minder dan 3% voor de grote industrieën). Op middellange termijn creëren de milieubeleidsmaatregelen de vraag naar schone technologieën, zuiveringstechnieken, onderzoeksmogelijkheden. Dit geeft aanleiding tot het ontstaan van een nieuwe industrie. De Duitse eco-industrie is niet alleen van belang in eigen land, maar kent bovendien een belangrijke export⁴⁴²⁹.

⁴⁴²⁹ OECD, *o.c.*, 104-108.

DEEL III: RECHTSVERGELIJKENDE STUDIE MET HET NOORDZEEBELEID VAN ENKELE BUURLANDEN

HOOFDSTUK 5. ALGEMEEN BESLUIT BIJ HET NOORDZEEBELEID VAN ENKELE BUURLANDEN

De bestudeerde landen hebben allen belangen in de Noordzee door de diverse **gebruiken** die ervan worden gemaakt. Zonder onderscheid zijn voor alle landen de visserijactiviteiten evenals de scheepvaart van en naar de havens en de havenactiviteiten belangrijke gebruiken. Ook offshore exploitatie, toerisme, zandwinning, en in mindere mate maricultuur behoren tot de gebruiken bij de verschillende landen. De verschillende Noordzeelanden hebben ook belangrijke natuurwaarden in de kustzone, zoals kliffen, estuaria en dergelijk meer. Twee van de bestudeerde landen grenzen aan de Waddenzee. De Noordzeelanden dragen echter ook alle bij tot de verontreiniging van de Noordzee.

Inzake de **bevoegdheden** over de Noordzee in de ons omringende landen, is er overal een min of meer gelijkaardige bevoegdheidsverdeling, waarbij de bevoegdheid over de Noordzee is verspreid over diverse ministeries en administraties. Doorgaans zijn de bevoegdheden verspreid over het ministerie voor transport (bevoegdheid voor scheepvaart), economische zaken (winning van mineralen), landbouw (visserij), leefmilieu (verontreiniging en natuurbehoud). Dit is aldus een gelijkaardige situatie als in België. Er is in geen enkel land een ministerie waarbij alle gebruiken in de Noordzee worden geregeld door eenzelfde ministerie. In Frankrijk is er wel een Ministère de la mer maar de bevoegdheden van dit ministerie zijn vrij beperkt. Gezien de complexiteit van de vele regelgevingen inzake de diverse gebruiken in de Noordzee is een dergelijke verspreide bevoegdheid niet verwonderlijk. Een degelijke coördinatie van het beleid tussen de verschillende bevoegde instanties is dan uiteraard wel belangrijk voor een geïntegreerd beleid.

Op vlak van de **coördinatie** is in de andere Noordzeelanden telkens een of andere vorm van coördinatie of overleg aanwezig. In Nederland is specifiek voor de Noordzee in een geformaliseerde overlegstructuur voorzien (ICONA). Deze coördinatie heeft duidelijk ook een weerslag op de mate van integratie van het Noordzeebeleid (zie *infra*).

Inzake de **interne bevoegdheidsverdeling** is de situatie in België (federale staat) het best te vergelijken met de staatsstructuur van Duitsland, in die zin dat in beide landen de bevoegdheden inzake het leefmilieubeleid verdeeld zijn over de federale overheid en de deelstaten. Nochtans is de Duitse bevoegdheidsverdeling verschillend geregeld dan in België. De federale overheid is, in tegenstelling tot in België, vrijwel op alle vlakken van het leefmilieubeleid bevoegd gebleven. De deelstaten kunnen hetzij deze wetgeving aanvullen in het geval van concurrerende bevoegdheden, hetzij kaderwetgeving van de federale overheid verder uitwerken. De deelstaten zijn voorts bevoegd voor de tenuitvoerlegging van eigen en federale wetgeving. Het voordeel van een dergelijke bevoegdheidsverdeling is dat over heel Duitsland dezelfde kaderwetgeving geldt, in tegenstelling tot in België waar door het systeem van de exclusieve bevoegdheden van de gewesten de wetgeving in de deelstaten grondig kan verschillen. De

bevoegdheidsverdeling in Duitsland heeft aldus niet geleid tot een situatie zoals in België waarbij de basislijn de grenslijn vormt tussen de bevoegdheid van federale en gewestoverheid. In België is aldus bijkomende coördinatie vereist. Een soortgelijk probleem stelt zich wel echter in Frankrijk door de bevoegdheidsverdeling op administratief vlak tussen de "préfet maritime" en de "préfet terrestre".

Op het vlak van **tenuitvoerlegging van internationale regelgeving** inzake mariene verontreiniging zijn de meeste verdragen hieromtrent in de verschillende landen geratificeerd en goedgekeurd.

In de verschillende landen bestaat tevens een **wetgevend kader** waarbij de verschillende gebieden of facetten in de Noordzee worden geregeld en waarbij de internationale regelgeving wordt geïmplementeerd. Voor bepaalde aspecten zoals visserij is het wetgevend kader grotendeels beperkt tot de uitvoering van de EU-wetgeving terzake, aangezien de lidstaten daar vrijwel geen bevoegdheden meer hebben, met uitzondering van visserij in de 12-mijlszone.

Ook inzake scheepvaart en verontreiniging door scheepvaart is de nationale wetgeving grotendeels gevormd door de uitvoering van internationale wetgeving. In tegenstelling tot in België is in de andere landen het Marpol-Verdrag reeds veel vroeger uitgevoerd in de nationale wetgeving.

De meeste verschillen in de wetgeving situeren zich op het vlak van verontreiniging afkomstig van het vasteland en natuurbehoud.

In geen van de onderzochte landen bestaat wetgeving inzake geïntegreerd kustzonebeheer, met uitzondering van de Loi littoral in Frankrijk.

Op het vlak van tenuitvoerlegging van wetgeving en internationale regelgeving, kampen ook de andere landen met problemen. Zo kan worden verwezen naar bv. Frankrijk inzake de problemen bij de tenuitvoerlegging van het waterkwaliteitsbeheer. Zo kan ook worden gewezen op het feit dat, alhoewel Groot-Brittannië wetgeving heeft inzake mariene reservaten, daar nog weinig gebruik van werd gemaakt.

Een belangrijke conclusie die kan worden getrokken ten aanzien van de gevolgen van het leefmilieubeleid voor de economie, is dat ondanks het feit dat in Duitsland een vrij stringente milieuwetgeving bestaat, deze geen negatieve economische gevolgen heeft gehad (cf. studie OESO).

Wat het toekomstgericht **Noordzeebeleid** betreft, zijn vooral in Nederland een aantal interessante initiatieven genomen (cf. Watersysteemplan Noordzee), waarin een integrale en toekomstgerichte beleidsvisie tot uiting komt. In België ontbreekt een dergelijke beleidsvisie, en alhoewel een degelijke beleidsplanning wordt voorzien in het Decreet houdende algemene bepalingen van het milieubeleid, is dit een Vlaams Decreet, waarin geen ruimte is voorzien voor het Noordzeebeleid.

Als algemene conclusie kan worden gesteld dat uit de ons omringende landen zeker de nodige voorbeelden kunnen worden gehaald voor de verbetering van ons eigen Noordzeebeleid. Anderzijds blijkt echter dat ook de andere landen met soortgelijke problemen worden geconfronteerd zoals bijvoorbeeld bevoegdheidsversnippering, gebrek aan coördinatie, gebrek aan lange termijn beleidsmaatregelen.

DEEL IV: ALGEMEEN BESLUIT

DEEL IV: ALGEMEEN BESLUIT

De bescherming van het mariene leefmilieu, als een gemeenschappelijke zorg voor de gehele mensheid, laat geen enkele staat onberoerd door het overwegend grensoverschrijdend karakter. Twee milieuoferenties van de Verenigde Naties, de Conferentie van Stockholm in 1972 en de Conferentie van Rio de Janeiro in 1992, hebben ongetwijfeld dit universeel milieubewustzijn sterk aangewakkerd. Internationaal leefmilieurecht, als jonge tak van het internationaal recht, kent sedert de jaren '70 een spectaculaire ontwikkeling, waarvan een massa milieuverdragen getuige zijn. Internationaal milieurecht wordt echter niet alleen gevormd door milieuverdragen alleen, maar wordt beïnvloed door andere verdragen en door "soft law", in de zin van bv. ministeriële verklaringen en resoluties van internationale organisaties. Diverse rechtsbronnen waarin het internationaal milieurecht tot uiting komt, bieden zowel kwantitatief als kwalitatief een chaotische indruk. Dit chaotisch karakter heeft te maken met de wijze waarop het milieurecht tot stand is gekomen, met name op een ad hoc basis. Telkenmale een milieuprobleem op internationaal vlak als een probleem werd erkend, hebben staten daarop gereageerd met afzonderlijke verdragen, de oprichting van uiteenlopende organisaties en de ontwikkeling van een massa besluitvorming door deze organisaties. Maar ook kwalitatief is het milieurecht een problematische materie. De reden is duidelijk. De bescherming van het leefmilieu is een complexe en interdisciplinaire aangelegenheid. Milieurecht is per definitie interdisciplinair, omdat bij het inschatten van bv. mariene verontreiniging en het beoordelen van de effecten van de genomen maatregelen we grotendeels afhankelijk zijn van de huidige stand van de wetenschappelijk kennis. Die kennis is nog steeds veel te beperkt. In veel gevallen blijft er onzekerheid over de effectieve resultaten van reeds genomen maatregelen die moeilijk empirisch meetbaar zijn.

Ongetwijfeld is het internationaal milieurecht geëvolueerd van co-existentie naar verregaande samenwerkingsvormen, die niettemin in belangrijke mate gedomineerd blijven door een delicaat evenwicht tussen allerlei machtsfactoren en belangentegenstellingen (economische, politieke, wetenschappelijke, ...). Het nemen van nieuwe en betere beschermingsmaatregelen heeft een steeds verdergaande invloed op de politieke, economische en sociale ordening van staten en binnen elke staat op de diverse maatschappelijke geledingen. Internationaal milieurecht is een complexe evenwichtsoefening tussen individuele belangen van staten en de universele belangen van de gehele statengemeenschap. Staten maken bij het onderhandelen en tenuitvoerleggen van beschermingsmaatregelen veelal een afweging over de kosten/baten tussen de bescherming van de eigen belangen op korte termijn (veelal economische) en de gemeenschappelijke belangen op lange termijn (het milieu). Dit blijkt in het internationaal milieurecht een steeds terugkerend dilemma te zijn, zowel op het niveau van het aanvaarden van nieuwe rechtsregels, als op het niveau van de tenuitvoerlegging ervan. Internationaal milieurecht heeft bijgevolg nog steeds een overwegend antropocentrisch en utilitair karakter.

Ondanks het feit dat de Noordzee tot één van de meest bestudeerde mariene regio's in de

wereld behoort, is er voortdurend nood aan wetenschappelijk onderzoek om de diverse natuurlijke processen en de effecten van antropogene invloeden op het mariene milieu te begrijpen, te kwantificeren en bij te sturen. In het mariene milieu maken diverse interacties tussen zoutgehaltes, temperatuurverschillen, thermische stratificatie, winden en getijdeninvloeden, de sedimentatietransporten, de water-lucht interacties, de zuurstofhuishouding en de complexe biologische wisselwerkingen, het bijzonder moeilijk om het menselijk handelen en de effecten ervan te scheiden van natuurlijke processen, en het geheel op een holistische wijze te verklaren. Deze vaststelling is uiteraard niet nieuw, maar reflecteert zich niettemin meer en meer in nieuwe verdragsrechtelijke maatregelen om verontreiniging aan de bron te beperken en te voorkomen en in de omschrijving van het concept mariene verontreiniging. De internationaalrechtelijke betekenis van mariene verontreiniging is geëvolueerd van een definitie waarbij de oorzaken en de gekende gevolgen centraal stonden in de betekenis van duidelijk schade toebrengend, naar een definitie die een optreden noodzaakt bij een geringere graad van schadeprobabiliteit of indien wetenschappelijke kennis daarover geen uitsluitel kan geven. Deze op de voorzorg gebaseerde benadering wordt ten aanzien van de Noordzee sedert het einde van de jaren '80 meer en meer in het internationaal en nationaal beleid gehanteerd. Het belangrijkste voorbeeld is uiteraard het stopzetten van het storten en verbranden van industrieel afval op zee.

Van groot belang is het feit dat het Noordzeebeleid een belangrijke pilootfunctie heeft naar andere mariene regio's toe en de Noordzeelanden er uiteindelijk naar streven om hun regionale samenwerking, hun afspraken en bereikte beschermingsbeginselen verder te regionaliseren en te universaliseren. Het feit dat acht verschillende landen aan de Noordzee grenzen, dwingt die landen tot verregaande vormen van samenwerking in de uitoefening van rechten en verplichtingen, met gevolgen op de traditionele soevereiniteitsuitoefening. De Noordzeelanden maken hierbij gebruik van diverse vormen van rechtsontwikkeling, zoals het verdragsrecht, beslissingen van internationale organisaties, administratieve akkoorden, gemeenschappelijke verklaringen en het ontwikkelen van een regionale statenpraktijk. Deze samenwerking komt reeds vroeg tot uiting en heeft zich parallel ontwikkeld met de groei van het internationaal milieurecht. Mariene regionalisme heeft met andere woorden een belangrijke invloed op de ontwikkeling van het universeel mariene milieurecht. De Noordzeelanden hebben als blok, of in wisselende belangencoalities, bijgevolg ook een belangrijke invloed op de ontwikkeling van internationaal recht ter beheersing en controle van mariene verontreiniging. We denken hierbij aan een definitief verbod op het verbranden van afval op zee, een definitief verbod op het storten van industrieel afval in zee dat uiteindelijk ook in het universele Verdrag van Londen is aanvaard.

Als kuststaat, grenzend aan de Noordzee, beschikt België over welbepaalde bevoegdheden en rechten over een gedeelte van de Noordzee. Deze bevoegdheden en rechten verschillen naargelang de diverse mariene rechtsgebieden (interne wateren, territoriale zee, continentaal plat, visserijzone, exclusieve economische zone). Tot dusver werd nog geen exclusieve economische zone ingesteld, alhoewel België wel de intentie daartoe heeft. Met een kustlijn van slechts 65 km lang, is de oppervlakte aan mariene gebieden waarover België bevoegdheden kan uitoefenen, vrij beperkt. Nochtans is de mariene en kustzone wel degelijk van groot belang voor België. Dit blijkt uit de verschillende gebruiksfuncties die plaatsvinden in de mariene gebieden

of aan de kustzone. De aangrenzing aan de Noordzee zorgt voor de maritieme toegankelijkheid van ons land naar verschillende havens (Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende), vissershavens (Zeebrugge, Nieuwpoort, Oostende) en jachthavens (Nieuwpoort, Blankenberge). Het vrijhouden van de toegangsheulen naar de havens en in de Westerschelde, evenals het op voldoende diepgang houden van de havens zelf, noodzaakt tot aanzienlijke baggerwerken. De aanwezigheid van de havens zorgt voor een intens scheepvaartverkeer voor de kust en in de Westerschelde. De Belgische zeevisserij is de kleinste van de Noordzeelanden en van de EG-lidstaten die over een zeevisserijvloot beschikken. Nochtans heeft de visserijsector een groot plaatselijk belang voor een aantal kustgemeenten, door zowel directe als indirecte tewerkstelling. In de 12- mijlszone voor de kust hebben naast Belgische vissers ook Nederlandse vissers toegang tot de wateren en in beperkte mate Franse vissers. De belangrijkste visgronden voor de Belgische vissersvloot zijn in de Noordzee gelegen en meer bepaald de centrale Noordzee. De belangrijkste commerciële soorten zijn Schol en Tong. Exploitatie van niet-levende rijkdommen in het Belgisch continentaal plat is beperkt tot zand- en grindwinning. België heeft geen installaties voor olie- of gasexploitatie en exploratie. Uit het Noorse continentaal plat komt wel een pijpleiding toe voor het vervoer van gas. De kust is een van de belangrijkste toeristische trekpleisters van ons land. Toeristische activiteiten zijn zowel land- als zeegebonden (strand- en duinrecreatie, pleziervaart, sportvisserij, surfen, enz.). Op het landsgedeelte heeft het toerisme geleid tot een ongebreidelde uitbouw van infrastructurele voorzieningen ten behoeve van het toerisme en de recreatie (verkeerswegen, hotels, campings).

Naast het economische belang van de Noordzee en de kustzone voor België, is er het ecologisch belang. De kustzone vormt een ecologische eenheid, waarin specifieke habitats en soorten aan te treffen zijn. Alhoewel reeds veel van de natuurwaarden aan de kust verdwenen of aangetast zijn, zijn er op verschillende plaatsen nog belangrijke natuurwaarden. Op bepaalde plaatsen is er een opeenvolging van diverse kustzonebiotopen zoals zandbanken in zee, estuarium, slik en schor, strand en duinen en achterliggende poldergebieden. Door het intense gebruik dat wordt gemaakt van de kustzone, zijn de natuurwaarden kwantitatief en kwalitatief aangetast. De uitbouw van havens, industrie en vooral toeristische voorzieningen hebben gezorgd voor een aanzienlijke vermindering van de oppervlakte aan natuurgebieden aan de kust. Van het areaal kustduinen is nog maar de helft overgebleven. De resterende gebieden in de kustzone zijn echter onderhevig aan verstoring (overbetreding in de duinen, waterwinning in de duinen, intensieve pleziervaart, visserijactiviteiten in zee). De verstoring en verontreiniging van de natuurwaarden aan de kust noodzaakt een beheer en bescherming van de kustzone, niet alleen in het belang van het natuurbehoud, maar tevens met het oog op het behoud van diverse gebruiksfuncties zoals visserij en toerisme. De afhankelijkheid van de gebruiksfuncties van de natuurwaarden en de onderlinge verbondenheid van de diverse gebruiken noodzaakt een geïntegreerde aanpak in het beleid inzake de bescherming en het beheer van de kustzone.

Zowel in het internationaal recht als het nationaal recht ontbrak veelal een dergelijke integrale aanpak. De geïntegreerde benadering in de bescherming en het beheer van de kustzone en de Noordzee zou moeten worden weerspiegeld in de bevoegdheidsuitoefening. De bevoegdheden over de Noordzee en de kustzone zijn in België echter verdeeld over verschillende bestuursniveaus en binnen de verschillende niveaus, over verschillende diensten. Als gevolg van de staatshervorming zijn de bevoegdheden verdeeld over de federale overheid en de (Vlaamse) Gewestoverheid. Territoriaal is het Vlaamse Gewest bevoegd, zeewaarts tot aan de laagwater-

lijn. De federale overheid is bevoegd vanaf de laagwaterlijn. Materieel hebben de Gewesten belangrijke bevoegdheden op het vlak van het leefmilieu (verontreiniging, natuurbehoud). Een aantal beperkte bevoegdheden kunnen door het Vlaamse Gewest worden uitgeoefend in de mariene gebieden. Naast federaal en Gewestniveau hebben ook provincies en gemeenten bepaalde bevoegdheden. Zowel voor de bevoegdheidsverdeling die het gevolg is van institutionele hervormingen als voor andere bevoegdheidsverdelingen, ontbreekt veelal een coördinatie of samenwerking bij zowel de uitwerking van een beleid als bij de uitvoering ervan. Alhoewel er bepaalde vormen van samenwerking bestaan, ontbreekt in de meeste gevallen de formele grondslag hiervoor of een degelijke uitgewerkte coördinatie. De mate van samenwerking hangt veelal af van de "goodwill" van de betrokken diensten. Bij de beleidsuitwerking heeft de bevoegdheidsverdeling geleid tot een zeker vacuum in de regelgeving. Het overhevelen van de bevoegdheden naar de Gewesten, inzake bijvoorbeeld natuurbehoud, zonder dat deze territoriaal bevoegd waren voor de mariene gebieden, had tot gevolg dat de wetgeving die de laatste jaren werd uitgevaardigd door het Vlaamse Gewest niet van toepassing is in de mariene gebieden of op mariene soorten. Een inhaalbeweging op wetgevend vlak door de federale overheid is vereist. Voor de verontreiniging van het mariene milieu is de belangrijkste bron, de verontreiniging van het vasteland. Het aanpakken van de verontreiniging van de Noordzee vereist een aanpak van de landverontreiniging in de drie Gewesten. Een coördinatie en afstemming van het beleid van de drie Gewesten is vereist om te kunnen voldoen aan internationale aangegane verbintenissen. Ook hier is echter een formele grondslag zoek. De ad hoc Technische Commissie Noordzee levert de vereiste opvolging, maar vereist een formalisering. Ook voor de controle inzake de uitvoering van het beleid (visserijcontrole, pollutiecontrole, enz.) ontbreekt een formele coördinatie. Behalve een gebrek aan samenwerking, ontbreken de nodige middelen voor een degelijke controle. De efficiëntie van een beleid hangt echter voor een belangrijk deel af van de controle. In de mariene gebieden die onder de bevoegdheid vallen van België is dan ook de aanwezigheid van een controlerende instantie belangrijk om de verschillende gebruiksfuncties te vrijwaren en het mariene milieu te beschermen. Een kustwacht zoals die in andere landen actief is, ontbreekt in België. De controlerende taken worden voor een groot deel uitgeoefend door de Belgische Marine, in samenwerking met andere diensten, zonder dat hiervoor echter de vereiste middelen beschikbaar zijn (zoals een aangepast snel patrouilleschip, mechanische bestrijdingsmiddelen voor verontreiniging). Ook hier is een samenwerking inzake de controletaken en de inzet van middelen vereist op een formele basis.

Het beleid inzake de bescherming en het beheer van de Noordzee en de kustzone wordt gevormd door een geheel van internationale (universele en regionale) en nationale/regionale regelgeving. De nationale/regionale wetgeving is overwegend de uitvoering van internationale regelgeving. Deze is veelal de impuls voor het nemen van maatregelen. Door de zeerechtverdragen van 1958, maar vooral door het Zeerechtverdrag van 1982 wordt grotendeels een kader vastgelegd, waarin de bevoegdheden, rechten en verplichtingen voor de kuststaten, havenstaten en vlaggenstaten worden vastgelegd. De meer concrete maatregelen inzake beheer en bescherming zijn terug te vinden in verdragen, richtlijnen van internationale organisaties en beleidsverklaringen, zoals de Noordzeeverklaringen.

Het beleid inzake de exploitatie van levende rijkdommen is voor het grootste gedeelte geregeld door het gemeenschappelijk visserijbeleid van de Europese Unie. Dit beleid werd in eerste instantie genomen vanuit economische overwegingen (concurrentie tussen vissers van de verschillende lidstaten, marktregulering, enz.). Als gevolg van de overbevissing was de EU genoodzaakt om ook een beleid inzake het beheer van de visstocks uit te werken, door het regelen van de vangstbeperkingen (vnl. door het opleggen van quota, het regelen van de toegang tot de visstocks, het opleggen van technische maatregelen). Door middel van het structuurbeleid wordt getracht om de visserijcapaciteit aan te pakken. Alhoewel de voornaamse oorzaak van overbevissing de te grote visserijcapaciteit is, was het structuurbeleid er eerst op gericht om de uitbreiding en modernisering van de visserijvloot te bevorderen. Pas eind de jaren '80 kwam er een kentering. Het visserijbeleid inzake het beheer van de levende rijkdommen is er tot dusver niet in geslaagd om de achteruitgang van de stocks tegen te gaan als gevolg van praktijken zoals overbevissing en "discarding". Het negeren of minimaliseren van wetenschappelijke aanbevelingen inzake quota, structurele verminderingen en gebrek aan controle liggen hiervan aan de oorzaak. Het subsidiëren van de visserijsector en het kunstmatig instandhouden van de visserijcapaciteit leidt tot een onrendabele sector en een gebrek aan duurzaam beheer van de levende rijkdommen. Door het stimuleren van de visserij buiten de Unie wordt het probleem verplaatst naar gebieden buiten de EU. Indien de subsidies voor het kunstmatig instandhouden van een onrendabele sector zouden worden gebruikt voor het afbouwen ervan (en de opvang van verloren tewerkstelling en dergelijke meer), kan de sector opnieuw rendabel en op een duurzame manier verder werken. Dit vereist echter een ingrijpende ommezwaai in het gevoerde beleid, waarbij drastisch moet worden ingegrepen in de visserijcapaciteit. Tot dusver ontbreekt echter de Europese eensgezindheid om een dergelijk beleid te voeren.

De Belgische visserijsector is de kleinste van de EU- visserijstaten. Het aandeel is zo beperkt dat enkel maatregelen in de Belgische visserijsector geen oplossing zullen of kunnen bieden voor de bovengenoemde problemen. Door de beperkte omvang van de sector kampt de Belgische visserijsector, behalve met problemen van de visserijsector die zoals "discarding" op Europees en mondiaal niveau voorkomen, tevens met specifieke problemen. De Belgische visserijsector is in dergelijke mate ingekrompen (aantal schepen, aanvoer) dat een minimumcapaciteit is bereikt teneinde te kunnen voortbestaan. Daarbij komt dat de Belgische visserijsector een zeer gespecialiseerde visserij is, waarbij hoofdzakelijk op Tong en Schol wordt gevist. De belangrijkste gebruikte visserijmethode is de boomkorvisserij. Een dergelijke specialisatie is niet zonder gevaar: bij het ineensstorten van de commercieel belangrijkste visstocks, betekent dit het einde van vrijwel de gehele Belgische vissersvloot. Een belangrijke rol is hier weggelegd voor het promoten van andere vissoorten bij de consument teneinde een diversificatie in de vangsten te bekomen. Verder is er het probleem van de overname van Belgische vissersschepen in handen van buitenlandse (vnl. Nederlandse) eigenaars, die weliswaar op Belgische quota vissen, maar veelal aanlanden in het buitenland en zo voor een toegevoegde waarde in het buitenland zorgen.

De exploratie en exploitatie van de niet-levende rijkdommen is beperkt tot zandwinning en een beperkte grindwinning. De exploitatie vindt plaats in twee omschreven zones en gebeurt op basis van een vergunningensysteem of een meldingssysteem (voor de winning door de overheid). Er gebeurt onderzoek naar de effecten van de zandwinning (onderzoek naar verandering in sediment en effecten op mariene organismen).

Van een beleid inzake toerisme en recreatie is nauwelijks sprake geweest tot dusver. Dit heeft voor gevolg gehad dat er vooral een kwantitatieve uitbreiding is geweest van de infrastructuurle voorzieningen en van de toeristische activiteiten. Dit heeft echter geleid tot een zware aantasting van de natuurwaarden. De teloorgang van de natuurwaarden betekent echter ook het verloren gaan van de belangrijkste motivatie voor het toerisme aan de kust, met name de aanwezigheid van natuurwaarden, zoals zee, strand en duinen. Pas heel recent is in het beleid sprake van een duurzaam toerisme, waarbij het behoud van de overgebleven natuur wordt benadrukt. Bij het voeren van een kwalitatief beleid kan de toeristische sector nochtans een belangrijke bondgenoot vormen voor het natuurbehoud. In eerste instantie is het ruimtelijk beleid hierbij van groot belang op zowel gewestelijk niveau als op provinciaal en gemeentelijk niveau. Een verdere ruimtelijke inname van de kust ten behoeve van toerisme staat een duurzaam toerisme in de weg. Daarnaast is ook het reguleren van recreatieve activiteiten vereist. Het samengaan van natuur en toerisme laat in veel gevallen slechts bepaalde "zachte" vormen van recreatie toe. Storende activiteiten dienen beperkt te worden.

Uit het voorgaande blijkt reeds dat een beleid inzake het behoud en beheer van de natuurwaarden aan de kust in het verleden veelal ontbrak. Het is pas recent dat er een zekere kentering komt. Het natuurbehoud heeft in het algemeen in België, en vooral in Vlaanderen slechts zeer geringe aandacht gekregen in het beleid. De uitvoering van internationale en nationale regelgeving is vaak bedroevend. Alhoewel er een wettelijk kader bestaat inzake de bescherming van soorten en leefgebieden van soorten, is er onvoldoende gebruik van gemaakt. Het resultaat is een steeds verdere afname van belangrijke habitats en van de biologische diversiteit. De natuurwaarden zijn onderhevig aan zowel een kwalitatieve als kwantitatieve verstoring. De kwantitatieve verstoringen hebben betrekking op de ruimtelijke inbeslagname van de verschillende activiteitensectoren (zoals landbouw, industrie, recreatie) en de invloed op de structuurbepalende elementen in de omgeving. Als gevolg hiervan zijn bepaalde habitats in Vlaanderen verdwenen of kleiner geworden en is de overgebleven natuur in toenemende mate versnipperd en geïsoleerd. De ruimtelijke inbeslagname heeft een impact op de drie niveaus van biologische diversiteit (genetische diversiteit binnen soorten, het aantal voorkomende soorten en diversiteit aan ecosystemen). De kwalitatieve verstoringen omvatten klimaatsverandering, verzuring, vermessing, verdroging, verontreiniging, verstoring, en dergelijke meer, waarbij de tolerantiegrenzen van talrijke soorten worden overschreden.

De mogelijkheden die voorhanden zijn in internationale en nationale regelgeving werden onvoldoende benut of in onvoldoende mate nageleefd. Het instellen van beschermde gebieden zoals Ramsar-gebieden of Vogelrichtlijngebieden blijken veelal een "lege doos" te zijn.

De aantasting van de natuurwaarden aan de kust, als gevolg van de reeds genoemde gebruiksfuncties en als gevolg van kwalitatieve verstoring zoals verontreiniging, is een schrijnend voorbeeld van de achteruitgang van de natuur in Vlaanderen. Alhoewel de kust een ecologische eenheid is, is het beheer en de bescherming van het ecosysteem kust, niet terug te vinden in het beleid. Van een geïntegreerd beleid is tot dusver weinig te merken, alhoewel op ambtelijk niveau hiertoe de eerste stappen worden gezet. Op het landsgedeelte heeft de bestaande natuurbehoudswetgeving en ruimtelijke ordeningswetgeving de aantasting van de natuurwaarden niet kunnen verhinderen. In een poging om de overblijvende duinen te vrijwaren van een verdere aantasting werd het Duinendecreet uitgevaardigd. De bescherming door het Duinende-

creet kan echter niet als een eindpunt worden gezien, maar veeleer als een eerste stap in de bescherming van de kustzone. De effectieve bescherming van de kustduinen vereist een nauwgezette naleving van het Duinendecreet. Het Duinendecreet heeft slechts voor gevolg dat er een bouwverbod komt. Andere aantastingen van duinen door bepaalde activiteiten zoals recreatie of waterwinning worden hierdoor niet geregeld. Gezien de aantasting van de duingordel en de versnippering van duingebieden is naast het behoud van de overgebleven duinen echter een actief beleid inzake herstel en beheer van duingebieden vereist om de genoemde kwalitatieve problemen tegen te gaan. Het herstel van de kustduinen moet worden geplaatst in een ruimere context, als onderdeel van het behoud van de biologische diversiteit en in het bijzonder van het behoud van soorten en habitats die niet alleen van plaatselijk belang zijn maar die tevens een significant belang hebben in Europese context (cf. Habitatrictlijn). Naast de duinen zijn er nog andere habitats die bescherming vereisen zoals stranden, slikken en schorren en de achterliggende poldergebieden.

In het mariene gedeelte is, als gevolg van de institutionele hervormingen, wetgeving inzake soortenbescherming vrijwel onbestaand. Gebiedsbescherming is er in de praktijk evenmin. Het beschermen van gebieden vereist dat beperkende maatregelen worden opgelegd naar andere gebruiksfuncties toe. Gezien het intensieve gebruik dat wordt gemaakt van de Belgische Noordzee, is een zonering van de mariene gebieden aangewezen. Op basis van wetenschappelijke gegevens moet worden bepaald welke zones de meest stringente bescherming vereisen en welke gebruiksfuncties desgevallend moeten worden beperkt of verboden om de vereiste bescherming te kunnen bereiken.

Gezien de ecologische eenheid van de kust, is het koppelen van gebiedsbescherming op het vasteland aan mariene gebiedsbescherming zeer belangrijk. Zeker naar bepaalde soorten toe is een aaneengesloten beschermd gebied een noodzakelijke voorwaarde voor hun aanwezigheid (bv. zeehonden).

In het uitgebreide hoofdstuk over verontreiniging hebben we de lezer duidelijk willen maken dat het nemen van maatregelen ter bescherming van de Noordzee een bijwijlen traag, maar steeds voortschrijdend internationaal proces is. Normaliter kan er worden van uitgegaan dat naarmate de internationaal overeengekomen maatregelen socio-economische gevolgen hebben voor een grotere bevolkingsgroep, de aanvaarding en het uitvoeren van deze maatregelen door België moeilijker wordt. Zo was de Belgische positie ten aanzien van verontreiniging door de offshore-exploitatie één van de meeste verregaande binnen de club van de Noordzeelanden, omdat België geen minerale offshore-exploitatie in de Noordzee heeft. Door onderzoek is echter gebleken dat niet noodzakelijk de grootte van de groep belangrijk is, maar wel de wijze waarop de groep zijn standpunten ten aanzien van de overheid ventileert (bv de kernenergielobby en de landbouw).

De verontreiniging van de Noordzee door bronnen op het vasteland is traditioneel de belangrijkste verontreinigingsbron. Beperkingen en uitschakeling van mariene verontreiniging door deze bronnen is ongetwijfeld de grootste uitdaging, aangezien belangrijke inspanningen worden gevraagd aan alle maatschappelijke geledingen. Vanuit internationaalrechtelijk standpunt zijn er twee belangrijke evoluties. Ten eerste is men ten aanzien van verontreiniging van de Noordzee afgestapt van de onhoudbare klassieke stoffenbenadering in de

verdragen uit de jaren '70 naar een meer geïntegreerde benadering, die een combinatie is van emissiereducties, de sectorale afvalstroombenadering en het gebruik van de beste beschikbare technieken bij puntbronnen en de meest milieuveilig handelswijze bij diffuse bronnen. Waterkwaliteitsgegevens zijn van belang om prioriteiten uit te zetten. Ten tweede hebben ook de belangrijkste actorenfora hun beleid meer en meer op elkaar afgestemd. Van groot belang zijn hierbij de interacties tussen de besluitvorming van de Commissie van Parijs, de besluitvorming van de Europese Gemeenschap en de politieke impulsen die worden gegeven door de Ministeriële Noordzeeverklaringen. Van belang in het Belgisch Noordzeebeleid is het voorafgaandelijk overleg tussen de betrokken Belgische administraties. Dit overleg wordt ten aanzien van de Noordzee door BMM op een voortreffelijke wijze gecoördineerd binnen het Technische Commissie Noordzee (MNZ). Het Belgische stoffendossier is bv. één van de belangrijke realisaties van MNZ, dat gezien de betrokkenheid van de verschillende bevoegde partijen (BMM, Gewesten en Ministerie van Landbouw) wegens de federale staatsstructuur, een aanzet kan bieden om op de ingeslagen weg verder samen te werken om de data en de bereikte reducties verder te verfijnen. Los van de schattingen over de bereikte reducties is het stoffendossier van groter belang om de knelpunten te identificeren, m.n. die bronnen waarvoor geen schattingen zijn, of die bronnen waarvoor geen reducties zijn bereikt of zelfs stijgingen in de emissies, en waarbij in de toekomst meer reductie-inspanningen zullen moeten worden geleverd. Belangrijker dan de reductiegegevens per vervuiliingsbron, is het aandeel van de bron in de globale vervuilinglast. België had medio jaren '80 een aanzienlijke achterstand bij het ontwikkelen van zijn milieuwetgeving gericht op de bescherming van de Noordzee. Deze bescherming had een lage prioriteit op de politieke agenda en werd overschaduwd door andere fundamentele dossiers, waarbij de staatshervorming er ongetwijfeld één van was. Op het einde van de jaren '80 komt daarin een kentering, mede onder impuls van de Ministeriële Noordzeeverklaringen, een grotere betrokkenheid van de milieuverenigingen en een verder verfijnen van de noodzakelijke samenwerking tussen de federale overheid en de Gewesten.

We menen te mogen stellen dat er ten aanzien van de Noordzee een evolutie aan de gang is van een beperkt ingrijpen ten aanzien van de belangrijkste gebruiksfuncties (scheepvaart, offshore, visserij) en bij verontreiniging, naar een stilaan verdergaande vorm van voortschrijdende regionale controle. Naarmate een aantal verontreinigingsbronnen sterk zijn beperkt of opgehouden te bestaan, gaat meer aandacht uit naar de nog bestaande vormen van verontreiniging en naar het behoud en het herstel van een aantal natuurwaarden en het ecosysteem van de Noordzee in zijn geheel.

We hebben in het hoofdstuk over de verontreiniging door de scheepvaart aangetoond dat deze materie zowel macro-economisch, technisch en juridisch een complexe materie is, waarbij de normen bij voorkeur internationaal binnen de IMO worden aangenomen. Deze opdracht wordt trouwens formeel aan de IMO toegewezen door het Zeerechtverdrag. De IMO-regelgeving is ons inziens een weliswaar traag evoluerende regelgeving, inherent aan het universele karakter waarbinnen de regelgeving tot stand komt en de vrij conservatieve ingesteldheid van de scheepvaartindustrie. Anderzijds is de IMO-regelgeving veelal ook een praktisch toepasbare en in werkelijkheid haalbare regelgeving, die verder dobert binnen een eng keurslijf van internationale verdragen en gewoontes. Er is niet enkel de aanhoudende economische recessie in de internationale scheepvaart (vooral de bulkvaart), die door de

sector zelf wordt veroorzaakt onder het mom van de vrijhandel, en waarbij uit het verleden is gebleken dat het zelfregulerend vermogen van de sector quasi nihil is. De twee grootste bedreigingen zijn ons inziens, enerzijds de afnemende veiligheid op zee wegens het slechte onderhoud van een deel van de vloot en het te lang in de vaart houden van schepen en anderzijds verderschrijdende achteruitgang van de bevoegdheidskwalificaties van bemanningsleden en zelfs officieren op substandaardschepen. Binnen de IMO is algemeen gekend dat beide evoluties niet zonder gevolgen zijn voor een potentieel verhoogd risico op verontreiniging van het mariene milieu.

België speelt in de internationale scheepvaart *sensu stricto* (zonder de havenbelangen en de aanverwante dienstensectoren in beschouwing te nemen) en binnen de IMO geen enkele rol van betekenis (geen scheepsbouw meer, bijna geen schepen onder Belgische vlag, geen eigen maritieme verzekeringzsector en classificatiesector, ...), ondanks het feit dat de technische scheepvaartkennis nog volop aanwezig is en ondanks een rijk verleden op het vlak van de coördinatie en het initiatief voor goede internationale wetgeving (bv. werkzaamheden van het CMI - Comité International Maritime). We hebben aangetoond dat binnen de IMO, het vooral de belangrijkste vlaggenstaten zijn en in afnemende belangrijkheid, de kuststaten met de grootste maritieme zones, die de eerste viool spelen en het grootste gewicht in de schaal leggen bij het ontwikkelen en tijdig van kracht worden van internationale verdragen. Op het internationale vlak en bij het ontwikkelen van nieuwe regelgeving binnen de IMO, speelt het Ministerie van Verkeerswezen, dat België vertegenwoordigt, slechts een ondergeschikte rol volgens het pad van de minste economische weerstand. De dominantie van de havenbelangen en het feit dat België slechts beschikt over de kleinste kuststrook en het kleinste mariene gebied in de Noordzee, heeft tot gevolg dat de IMO-regelgeving veel te laat wordt tenuitvoergelegd en recentelijk slechts onder druk van initiatieven van de Europese Gemeenschap.

De zich snel voortschrijdende wijzigingen van de veiligheids- en milieustandaarden de laatste 10 jaar en de gestage personeelsontmanteling in het betrokken ministerie, kunnen hiervoor wel een gedeeltelijke verklaring bieden, gekoppeld aan een politieke desinteresse. De snelle evolutie in de internationale regelgeving komt vooral tot uiting in amenderingen van bestaande verdragen, door het bij consensus aanvaarden van codes, richtlijnen en aanbevelingen binnen de IMO. De meeste lidstaten van de EU hebben heden ten dage moeite om deze nieuwe ontwikkelingen tijdig om te zetten in de interne wetgeving. Daarom ook bemoeit de Europese Gemeenschap zich meer en meer met de IMO-regelgeving om binnen de Gemeenschap tot een uniforme en tijdige tenuitvoerlegging van deze regelgeving te komen (bv. Havenstaatrichtlijn, STCW-Richtlijn, Richtlijn inzake de classificatiemaatschappijen, ...). Tot op heden schiet België ook hier tekort om deze nieuwe ontwikkelingen te volgen en slaagt men er niet de weinige Europese richtlijnen terzake tijdig om te zetten. Onvolkomenheden in de Belgische wetgeving en verdragen bij de uitvoering hebben tot gevolg dat Belgische scheepvaartwetgeving ten aanzien van het beperken van verontreiniging door de scheepvaart verouderd is en dat verdragsovertredingen niet strafbaar worden gesteld bij gebrek aan een sluitende uitvoeringswetgeving. Onderzoek heeft uitgewezen dat ten aanzien van de implementatie van internationale scheepvaartregelgeving België in de Europese Unie zeer zwak scoort. Nog meer verontrustend is de immense achterstand bij de tenuitvoerlegging van verdragsamendementen die het gevolg zijn van de *"stilzwijgende*

aanvaardingsprocedure" binnen de IMO. Het feit dat deze verdragsamendementen niet worden gepubliceerd in België, betekent eveneens dat ze niet kunnen worden afgedwongen voor een Belgische rechter. Hierdoor worden overtredingen overwegend voor vervolging overgemaakt aan de vlaggenstaten. We pleiten voor een meer actieve rol door België om lozingsovertredingen te bestraffen en de invoering van de mogelijkheid om gebruik te maken van transactievoorstellen, naar Nederlands voorbeeld. Bij ernstige technische mankementen worden schepen wel opgehouden in de havens van Antwerpen en Gent. Niettemin worden in de Belgische havens, wegens personeelsgebrek, veel te weinig substandaardschepen gecontroleerd, waardoor de Belgische vasthoudingsratio een vertekend beeld verstrekt over de technische kwaliteit van de schepen die Belgische havens aanlopen. Tenslotte menen we dat ook de Vlaamse overheid een meer dynamische milieubescherminshouding moet aannemen ten aanzien van het probleem van de ontvangst en verwerking van scheepsafvalstoffen in de havens.

Uit het bovenstaande bleek reeds het belang van de wetenschappelijke kennis inzake verontreiniging en kennis inzake soorten en habitats teneinde beleidsbeslissingen te kunnen onderbouwen. Het is tevens van groot belang de continuïteit van dit onderzoek te verzekeren teneinde lange termijn onderzoek te kunnen voeren. Het marien wetenschappelijk onderzoek gebeurt in België door enerzijds een aantal overheidsdiensten en anderzijds door universiteiten en andere wetenschappelijke instellingen. Het onderzoek door overheidsinstellingen gebeurt voornamelijk door BMM (gegevensverzameling, coördinatie, modellering), het Rijksstation voor Zeevisserij (onderzoek inzake visbestanden, technisch visserijonderzoek, kwaliteitsonderzoek, o.a. contaminanten in biota, effecten van zandwinning en baggerwerken), de Afdeling Waterwegen Kust (hydrografische gegevens) en het Instituut voor Natuurbehoud (vogeltellingen). Het marien wetenschappelijk onderzoek dat wordt gevoerd, gebeurt veelal in uitvoering van internationale monitoringsprogramma's. Het onderzoek naar de contaminanten is veelal beperkt tot bepaalde stoffen die op internationaal niveau als prioritair worden aanzien. Voor veel stoffen ontbreken echter nog wetenschappelijke gegevens. Ook de kennis inzake lange termijn effecten ontbreekt nog vaak. De ondersteuning van het marien wetenschappelijk onderzoek in België is dan ook een noodzaak.

SELECTIEVE BIBLIOGRAFIE

ABECASSIS, D.W. en JARASHOW, R.L. (Eds.), Oil Pollution from Ships, London, Stevens & Sons, 1985.

ADEMUNI-ODEKE, 'UK Merchant Shipping Act, 1988. Protection of Shipping and Trading Interests', 15 MP 272-288 (1991).

ADEMUNI-ODEKE, Protectionism and the Future of International Shipping, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1984.

ALBAIGES, J., 'Marine Pollution: An Introduction', in Marine Pollution, ALBAIGES, J. (Ed.), New York, Hemisphere Publishing Corporation, 1989.

ALCANTARA, L.F. en COX, M.A., 'OPA 90 Certificates of Financial Responsibility', 23 JMLC 369-386 (1992).

ALCOCK, T.M., 'Ecology Tankers and the Oil Pollution Act of 1990: A History of Efforts to Require Double-Hulls on Oil Tankers', 19 Ecology LQ 97, 128-129 (1992).

ALEXANDER, L.M., 'Regionalism at Sea: Concept and Reality', in Regionalization of the Law of the Sea, JOHNSTON, D.M. (Ed.), Cambridge, Ballinger Publishing Company, 1978.

ALEXANDER, L.W., Navigational Restrictions within the New LOS Context: Geographical Implications for the United States, Peace Dale, Offshore Consultants Inc., 1986.

ALEXANDER, L.M., 'Regionalism and the Law of the Sea: The Case of the Semi-enclosed Seas', 2 ODIL 151-186 (1974).

ALEXANDER, B.E., 'The Territorial Sea of the United States: Is it Twelve Miles or Not?', 20 JMLC 449-485 (1989).

ALEXANDER, L.M., 'Large Marine Ecosystems. A New Focus for Marine Resources Management', 17 MP 186-198 (1993).

ALGEMENE DIRECTIE HAVENBEDRIJF ANTWERPEN, Jaarboek 1992, Havenbedrijf Antwerpen.

ALZIEU, C., 'Heavy metals: environmental impact', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 266-275.

AMEELE, D. en VERTRIEEST, I., 'II.9 Recreatie en Toerisme' in Leren om te keren. Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen, VERBRUGGEN, A. (red.), Leuven, Garant, 1994, 155-166.

AMEELE, D. en VERTRIEEST, I., 'IV.9 Recreatie en toerisme' in Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen, VERBRUGGEN, A. (red.), Leuven, Garant, 1994, 631-641.

AMERICAN LAW INSTITUTE, Restatement of the Foreign Relations Law of the United States, Vol 1., St. Paul, Minn., 1987.

ANAND, R.P., Origin and Development of the Law of the Sea. History of International Law Revisited, The Hague, Martinus Nijhoff, 1983.

ANDERSEN, J. en NIILONEN, T. (ed.), Progress Report. 4th International Conference on the Protection of the

North Sea. Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, Copenhagen, 1995.

ANDERSON, D.H., 'Legal Implications of the Entry into Force of the UN Convention on the Law of the Sea', 44 ICLQ (1995).

ANDERSON, D., 'The Strait of Dover and the Southern North Sea - Some Recent Legal Developments', 7 IJECL 85-98 (1992).

ANDERSON, D.H., 'Northern and Western European Maritime Boundaries', in International Maritime Boundaries, CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 331-344.

ANSELIN, A. en KUIJKEN, E., Speciale beschermingszones voor het Vlaams Gewest, in uitvoering van de Habitatrichtlijn 92/43/EEG. Voorstel tot selectie en afbakening, Nota IN A.95/67, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, juni 1995, 20p. en kaartbijlagen.

APOLLIS, G., L'emprise maritime de l'état côtier, Paris, Pedone, 1981.

ATTARD, D., The Exclusive Economic Zone in International Law, Oxford, Clarendon Press, 1987.

AUSTRALIAN AND NEW ZEALAND ENVIRONMENT AND CONSERVATION COUNCIL (ANZECC), Maritime Accidents and Pollution: Impacts on the Marine Environment from Shipping Operations. Attachment 2 - Introduction of Exotic Organisms Via Shipping Ballast Water: Position Paper for ANZECC - Environment Protection Authority (Victoria). December 1993, Paper for public comment, Canberra, 1995.

AYORINDE, A.A., 'Inconsistencies Between OPA'90 and MARPOL 73/78: What is the Effect on Legal Rights and Obligations of the United States and Other Parties to MARPOL 73/78?', 25 JMLC 55-94 (1994).

BALLANTINE, B., 'New Zealand's course for marine reserves', New Scientist, juni 1987, 54-55.

BALTON, D., 'Strengthening the Law of the Sea: The New Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks', ODIL, 1996/1-2, 125-151.

BANGERT, K., 'Internal Waters: Customary Rules of the Extension of Internal Waters', 61 Nordic Journal of International Law (1992).

BANKS, R., 'The Sea Fish (Conservation) Act 1992 - A Fishing Industry Perspective' in Marine Environmental Management. Review of Events in 1993 and Future Trends, EARLL, R.C. (ed.), Candle Cottage, Kempsey, Gloucestershire, 1994, 53-56.

BARBOUR, A.K. en TAYLOR, D., 'Production and use of non-ferrous metals and their impact on the North Sea', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 302-322.

BARROS, J. en JOHNSTON, D.M., The International Law of Pollution, New York, Macmillan Publishing Co., 1974.

BARTRAM, H., 'A Last Chance to Revitalise the North Sea? The Birdlife International View of the Fourth North Sea Conference', North Sea Monitor, maart 1995, 4-8

BATES, J.H. en BENSON, C., Marine Environment Law, Londen, Lloyd's of London Press, 1993.

BATES, J.H., United Kingdom Marine Pollution Law, Londen, Lloyd's of London Press, 1985, 461p.

BAYNE, B.L., 'The Biological Effects of Marine Pollutants', Marine Pollution, ALBAIGES, J. (Ed.), New York, Hemisphere Publishing Corporation, 1989.

- BEAZLEY, P.B., 'Maritime Limits and Baselines. A Guide to their Delineation', The Hydrographic Society. Special Publication No.2, Hydrographic Society, Essex, 1987.
- BECET, J.-M., en LE MORVAN, D., Le droit du littoral et de la mer cotière, Parijs, Economica, 1991.
- BEERTHUIZEN, C.M.G., 'Olie en gas', in De Noordzee, DE WOLF, P. (Red.), Terra Uitgeverij, Zutphen, MCMXC.
- BELGISCHE REDERSVERENIGING, Jaarverslag 1993, Antwerpen, 1994.
- BELL, D., 'Port State Control v. Flag State Control: UK Government Position', 17 MP 367-370 (1993).
- BELMANS, H., 'Verdiepings- en onderhoudsbaggerwerken in Wester- en Zeeschelde', Water, 1988, 184-194.
- BERGESEN, H. en PARMANN, G. (eds.), Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1994, Oxford, Oxford University Press, 1994, 344 p.
- BERGESEN, H. en PARMANN, G., Green Globe Yearbook 1993, New York, Oxford University Press, 1993, 271 p.
- BEWERS, J.M. en GARRETT, C.J.R., 'Analysis of the Issues Related to Sea Dumping of Radioactive Wastes', 11 MP 105-124 (1987).
- BIERBOOMS, P en BRANS, E., 'Strafrechtelijke problemen bij milieuhandhaving op de Noordzee', 23 Delikt en Delinkwent, 414-423 (1993).
- BIRDLIFE INTERNATIONAL, A North Sea View. Birdlife International's Recommendations to 4th International Conference on the Protection of the North Sea, februari 1995, 55p.
- BIRNIE, P., 'Problems Concerning Conservation of Wildlife including Marine Mammals in the North Sea' in The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Cooperation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 252-270.
- BIRNIE, P., 'Protection of the Marine Environment: The Public International Law Approach', in Liability for Damage to the Marine Environment, DE LA RUE, C.M. (Ed.), London, Lloyd's of London Press Ltd., 1993, 1-22.
- BIRNIE, P. en BOYLE, A., Basis Documents on International Law and the Environment, Oxford, Clarendon Press, 1995, 688 p.
- BIRNIE, P. en BOYLE, A., International Law and the Environment, Oxford, Clarendon Press, 1992, 563 p.
- BIRNIE, P., International Regulation of Whaling: From Conservation of Whaling to Conservation of Whales and Regulation of Whale-Watching, New York, Oceana Publications, 1985, 1053 p.
- BLAKE, G. (Ed.), Maritime Boundaries and Ocean Resources, London, Croom Helm, 1987.
- BLANCO-BAZAN, A., Implementation of IMO Conventions by Flag and Port States, in The Marine Environment and Sustainable Development: Law, Policy, and Science, COUPER, A. en GOLD, E. (Eds.), Hawaii, Law of the Sea Institute, 1993, 448-475.
- BLONK, W.A.G., 'Recente aspecten van Europese scheepvaartpolitiek', in De Europese scheepvaart. een blik in de toekomst, Symposium, Hogeschool Zeeland, 7 oktober 1993.
- BLONK, W.A.G., Recente ontwikkelingen op het gebied van de gemeenschappelijke zeevaart- en zeehavenpolitiek, Postuniversitaire Cyclus Haven- en Maritieme Wetenschappen, Universiteit Gent, 1992.

- BLONK, W.A., 'Developments in EU Maritime Transport Policy', 18 MP 476-482 (1994).
- BLUM, Y.Z., 'Historic Rights', in 7 EPIL, 120-125.
- BLUM, Y.Z., Historic Titles in International Law, The Hague, Martinus Nijhoff, 1965.
- BMM, De kwaliteit van het zwemwater aan de Belgische kust in 1990, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee en Schelde estuarium, rapport november 1990.
- BMM, Observed Oil Pollution 1992, 1993, 1994, Brussel, 1994.
- BODANSKY, D., 'Scientific Uncertainty and the Precautionary Principle', 33 Environment (1991).
- BOEHMER-CHRISTIANSEN, S., 'The Scientific Basis of Marine Pollution Control', 6 MP 2-10 (1982).
- BOISSON, P., 'Le contrôle de la navigation maritime et les services de trafic maritime', 540 DMF 483-493 (1994).
- BOISSON, P., 'Responsabilité des sociétés de classification: Faut-il remettre en cause les principes du droit maritime', DMF 109-130 (1995).
- BOISSON, P., 'Classification Societies and Safety at Sea', 18 MP 363-377 (1994).
- BONN AGREEMENT WORKING GROUP - OPERATIONAL, TECHNICAL AND SCIENTIFIC COUNTER POLLUTION ACTIVITIES (BAWG OTSOPA), Aerial Surveillance Handbook and Annual Flying Programme.
- BONN AGREEMENT, Manual Oil Pollution at Sea, Securing Evidence on Discharge from Ships, London, 1993, 56 blz.
- BOS, M., 'The Extraterritorial Jurisdiction of States', 65/II Annuaire de l'Institut de Droit International 133 (1994).
- BOSSU, P., 'Het ruimtelijk wanbeleid aan de Vlaamse kust', Panda (Wereld Natuur Fonds), 1991, nr. 41, 20-21.
- BOSSU, P., Milieubeleid in West-Vlaanderen...een balans, Woumen, Natuurreservaten v.z.w. West-Vlaanderen, april 1991.
- BOSSU, P., 'Van het papier naar de praktijk! Het gemeentelijk milieubeleid na de verkiezingen van oktober 1994', Leefmilieu, 1994/4, 134-138.
- BOSSU, P. (red.), Het Plan Zeehond. Een actieplan voor de IJzermonding en omgeving, Natuurreservaten v.z.w., snelschrift 93/2, Brussel, november 1993, 15 p. en bijlagen.
- BOTHE, M. en HOHMANN, H., 'Internationalization of Natural Resource Management', 3 Yb. Int'l Env.L. 171-179 (1992).
- BOURNE, W.R.P. en VAUK, G., 'Accumulation by birds', in Pollution of the North Sea. An Assessment, SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), Berlin, Springer-Verlag, 1988, 579-595.
- BOWMAN, M., 'The Nature, Development and Philosophical Foundations of the Biodiversity Concept in International Law' in International Law and the Conservation of Biological Diversity, BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), Londen, Kluwer Law International, 1996, 5-31.
- BOYLE, A., 'State Responsibility for Breach of Obligations to Protect the Global Environment', in Control over Compliance with International Law, BUTLER, W. (Ed.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 69-81.

- BOYLE, A., 'The Convention on Biological Diversity' in The Environment after Rio. International Law and Economics, CAMPIGLIO, L., PINESCHI, L., SINISCALCO, D. en TREVES, T. (Eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, 111-127.
- BOYLE, A., 'The Rio-Convention on Biological Diversity' in International Law and the Conservation of Biological Diversity, BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), Londen, Kluwer Law International, 1996, 33-49.
- BOYLE, A., 'State Responsibility for Breach of Obligations to Protect the Global Environment', in Control over Compliance with International Law, BUTLER, W. (Ed.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991.
- BOYLE, A., 'The Convention on Biological Diversity' in The Environment after Rio. International Law and Economics, CAMPIGLIO, L., PINESCHI, L., SINISCALCO, D. en TREVES, T. (Eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, 111-127.
- BOYLE, A., 'Marine Pollution Under the Law of the Sea Convention', 79 AJIL 357 (1985).
- BOYLE, A., 'Nuclear Energy and International Law: An Environmental Perspective', 60 BYIL 269-271 (1989).
- BOYLE, A., 'Making the Polluter Pay ? Alternatives to State Responsibility in the Allocation of Transboundary Environmental Costs', in International Responsibility for Environmental Harm, FRANCONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), Londen, Graham & Trotman, 1991, 363-379.
- BOYLE, A., 'The Principle of Co-operation: the Environment', in The United Nations and the principles of international law. Essays in memory of Michael Akehurst, LOWE, V. en WARBRICK, C. (Eds.), Londen, Routledge, 1994, 120-133 (1994).
- BOYLE, A.E., 'International Law and the Protection of the Global Atmosphere: Concepts, Categories and Principles', in International Law and the Global Climate Change, CHURCHILL, R. en FREESTONE, D. (Eds.), Londen, Graham & Trotman, 1991, 7-19.
- BRANS, E.H.P. en VAN DUNNE, J.M. (Red.), Bestrijding van illegale olielozingen op de Noordzee, Rapport in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rotterdam, Erasmus Universiteit, 1994.
- BRANS, E.H.P. en UILHOORN, W.T.M., noot bij de Gold Crest zaak, in Tijdschrift voor Milieuanpakelijkheid (TMA) 81-82 (1995/3).
- BRAVENDER-COYLE, P., 'The Emerging Legal Principles and Equitable Criteria Governing the Delimitation of Maritime Boundaries Between States', 19 ODIL 171 (1988).
- BROCKMANN, U.H., 'Nutrients in the North Sea', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 759-765.
- BROCKMANN, U.H., BILLEN, G. en GIESKES, W.W.C., 'North Sea Nutrients and Eutrophication', in Pollution of the North Sea. An Assessment, SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), Berlin, Springer-Verlag, 1988, 349-389.
- BROWN WEISS, E., 'Intergenerational equity: A legal framework for global environmental change' in Environmental change and international law: New challenges and dimensions, BROWN WEISS, E. (Ed.), Tokyo, United Nations University Press, 1992, 385-412.
- BROWN, E.D., Sea-bed Energy and Minerals: The International Legal Regime. Volume 1. The Continental Shelf, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992.
- BROWN, E.D., 'The Significance of a Possible EC EEZ for the Law Relating to Artificial Islands, Installations and Structures, and to Cables and Pipelines, in the Exclusive Economic Zone', 23 ODIL (117-118) 1992.

- BROWN, E.D., The International Law of the Sea, Aldershot, Dartmouth, 1994, Vol. I, 155-208.
- BROWN WEISS, E., In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity, Tokyo, The United Nations University, 1989, 385 p.
- BRUSSAARD, W., DRUPSTEEN, Th.G., GILHUIS, P.C. en KOEMAN, N.S.J. (red.), Milieurecht, 3e druk, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1993, 680p.
- BUCHOLT, G.D. en MARTIN, A., The Regulatory Framework for Storage and Disposal of Radioactive Waste in the Member States of the EEC, London, Graham & Trotman, 1988.
- BUCK, A.L., 'The Habitats Directive: Coastal and Marine Habitats and Species of the Atlantic Biogeographical Region' in Directions in European Coastal Management, HEALY, M.G. en DOODY, J.P. (eds.), Cardigan, Samara Publishing Limited, 1995, 37-45.
- BUHL, J., 'The European Economic Community and the Law of the Sea', ODILA, 1982, 193-196.
- BURKE, W., The New International Law of Fisheries. UNCLOS 1982 and Beyond, Oxford, Clarendon Press, 1994, 382 p.
- BURKE, W.T., 'Changes Made in the Rules of Navigation and Maritime Trade by the 1982 Convention on the Law of the Sea', in The Developing Order of Oceans, KRUEGER, R.B. en RIESENFELD, S.A. (Eds.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1985.
- BUS, M., NOLLKAEMPER, A. en POST, H., The Protection of Whales under European Community Law, Utrecht, NILOS, november 1993, 18p.
- BUSHA, T.S., 'The IMO Conventions', 6 Ocean Yearbook 160-170 (1986).
- BUZAN, B., 'Canada and the Law of the Sea', 11 ODIL 149-180 (1982).
- CABLE, J., 'Closing the British Seas', 11 MP 90-96 (1987).
- CADEE, G.C. en COLIJN, F., 'Planten in zee', in De Noordzee, DE WOLF, P. (Red.), Terra Uitgeverij, Zutphen, MCMXC.
- CAFLISCH, L.C., 'International Law and Ocean Pollution: The Present and the Future', VIII BTIR 17-21 (1972).
- CAFLISCH, L., 'La délimitation des espaces marins entre Etats dont les côtes sont face ou adjacentes', in Traité du nouveau droit de la mer, DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), 375-440
- CALFISCH, L., 'Some Aspects of Oil Pollution from Merchant Ships', 4 Annals of International Studies 213-235 (1973).
- CALMET, D.P. en BEWERS, J.M., 'Radioactive Waste and Ocean Dumping', 15 MP 417-418, 420 (1991).
- CAMERON, J. en ABOUCHAR, J., 'The Status of the Precautionary Principle in International Law', in The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation, FREESTONE, D. en HEY, E. (Eds.), The Hague, Kluwer Law International, 1996.
- CAMERON, J. en ABOUCHAR, J., 'The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment', XIV Boston College International & Comparative Law Review (B. C. Int'l & Comp. L. Rev.) 2 (1991).
- CAMINOS, H., 'The Legal Regime of Straits in the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea', 11-245 RCADI (1987/V).

- CANE, P.F., 'The Liability of Classification Societies', LMCLO 363-376 (1994).
- CARETTE, A., 'Op zoek naar de inhoud en de draagwijdte van BAT(NEEC)', 5 TMR 310-328 (1996).
- CARLBERG, A. en STAHRÉ, B., Swedens's West Coast. The Rubbish Tip of the North Sea, 12 North Sea Monitor 4 (1994).
- CARLETON, C.M., 'The Evolution of the Maritime Boundary - The UK Experience in the Southern North Sea and Channel', 7 IJECL 99-122 (1992).
- CAROW, U., 'Reception of Ship-Generated Wastes. National Report of Germany', 50 Baltic Sea Environment Proceedings 39-49 (1993).
- CAROW, U., 'The Pilot Project on Oily Wastes. MARPOL I', 50 Baltic Sea Environment Proceedings 95-96 (1993).
- CAROW, U., 'The Regulated Disposal of Ships' Wastes in Bremen', 50 Baltic Sea Environment Proceedings 91-93 (1993).
- CARR, J. en GIANNI, M., 'High Seas Fisheries, Large-Scale Drift Nets, and the Law of the Sea' in Freedom for the Seas in the 21st Century, VAN DYKE, J., ZAELKE, D. en HEWISON, G. (Eds.), Washington D.C., Island Press, 272-291.
- CASTBERG, M.F. (rapporteur), 'La distinction entre le régime de la mer territoriale et celui des eaux intérieures', Annuaire de L'Institut de Droit International, Vol. 47/II, 167-273, 473-476.
- CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN. BIJZONDERE RAADGEVENDE COMMISSIE VOOR DE VISSERIJ, De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993, 1994, Oostende, 59 p.
- CHANCE, C., Environmental Law Guide, London, Lloyd's of London Press, 1991.
- CHARNEY, J.I., 'The EEZ and Public International Law', 15 ODIL 239 (1985).
- CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), International Maritime Boundaries, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 2 volumes.
- CHAUMETTE, P., 'L'internationalisation du travail maritime. L'impossible encadrement ?', DMF 675 e.v. (1994).
- CHAUSSADE, J. en CORLAY, J.-P., Atlas des pêches et cultures marines en France, Montpellier, GIP Reclus, 1988.
- CHENG-PANG WANG, 'A Review of the Enforcement Regime for Vessel-Source Oil Pollution Control', 16 ODIL 305-339 (1986).
- CHURCHILL, R.R., EEC Fisheries Law, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987, 299p.
- CHURCHILL, R.R. en GIBSON, J., The Implementation of the North Sea Declarations by the United Kingdom. An Assessment. A Report for Greenpeace International, Cardiff, januari 1990.
- CHURCHILL, R.R. en LOWE, A., The Law of the Sea, Manchester, University Press, 1983, 1988 en 1992.
- CLAEYS, U. (red.), Beleidsnota. Toerisme in Vlaanderen, Brussel, Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme, 1992, 48p.
- CLARK, R.B., The Waters Around the British Isles. Their Conflicting Uses, Oxford, Clarendon Press, 1987, 226-227.

- CLARK, R.B., Marine Pollution, Oxford, Clarendon Press, 1989.
- CLARKE, A., 'Port State Control or Sub-standard Ships: Who is to Blame ? What is the Cure ?', LMCLO 202-209 (1994).
- CLERINX, H., MERCKX, J.P. en SCHURMANS, I. (red.), Vlaamse Havencommissie. Jaarverslag 1993, Brugge, E. Hurtecant (verantw. uitg.), 1994.
- CLIQUET, A., 'Mogelijkheden in internationaal en nationaal recht voor de bescherming van mariene habitats', in Colloquium 'Het natuurbeschermingsrecht', Belgische Vereniging voor Milieurecht, Brussel, 12-13 januari 1996, in publicatie (1996).
- CLIQUET, A., Analyse van het Belgisch beleid met betrekking tot het natuurbehoud in de Noordzee, Universiteit Gent, 1992, 191 p.
- CLIQUET, A., Analyse van het Belgisch beleid met betrekking tot de bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging, Universiteit Gent, 1991, 227 p.
- CLIQUET, A. en KUIJKEN, E., 'De regelgeving in Vlaanderen inzake het natuurbehoud als kader voor de implementatie van het Biodiversiteitsverdrag', TMR, 1995/4, 283-293.
- CLIQUET, A., 'De bevoegdheidsverdeling en reglementering inzake de bescherming van de Belgische kustzone en mogelijke oplossingen', TMR, 314-322 (1994/5).
- COFFEY, C., Introduction to the Common Fisheries Policy: an Environmental Perspective, Londen, Institute for European Environmental Policy, 1995, 32 p.
- COLE-KING, A., 'Marine Conservation. A new policy area', MP, 1993, 171-185.
- COLLINS, D.M., 'The Tanker's Right of Harmless Discharge and Protection of the Marine Environment', 18 JMLC 275-291 (1987).
- COLOMBOS, C.J., 'The Distinction between Territorial Sea and Internal Waters', in Symbolae Verzijl, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1958, 118-123.
- COLSON, D.A., 'United Kingdom-France Continental Shelf Arbitration: Interpretive Decision of March 1978', 73 AJIL 112 (1979).
- COMBACU, J., 'Obligations de résultat et obligations de comportement. Quelques questions et pas de réponse', in Le droit international: unité et diversité. Mélanges Paul Reuter, 179-204 (1981).
- COUPER, A. en GOLD E. (Eds), The Marine Environment and Sustainable Development: Law, Policy and Science, Honolulu, Law of the Sea Institute, 1993.
- CRAENEN, G., Elementen van publiek recht, Leuven, Acco, 1988.
- CURRIE, D.E.J., The Right to Control Passage of Nuclear Transport Vessels Under International Law, 25 maart 1995, in www.greenpeace.org.
- CURTIS, C.E., 'Legality of Seabed Disposal of High-Level Radioactive Wastes under the London Convention', 14 ODIL 383-415 (1985).
- CUYVERS, L., The Strait of Dover, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986.
- CUYVERS, L., Het beheer van onze zeeën, Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1981, 328 p.
- D'AMATO, A., BROWN WEISS, E., GUNDLING, L., 'Agora: What Obligation Does our Generation Owe to the

- Next ? An Approach to Global Environmental Responsibility', 84 AJIL 190-212 (1990).
- D'HONDT, P. en BAETEMAN, M., Evaluatie van de toestand van de Noordzee, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu (BMM) en Ministerie van Landbouw, Rijksstation voor Zeevisserij, november 1987.
- DAAN, R., 'Zoöplankton', in De Noordzee, DE WOLF, P. (Red.), Terra Uitgeverij, Zutphen, MCMXC, 93-96.
- DAHMANI, M., The Fisheries Regime of the Exclusive Economic Zone, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987.
- DALLMEYER, D.G. en DEVORSEY, L. (Eds.), Rights to Oceanic Resources, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989.
- DANEELS, J. (red.), Benelux Zeevaartstatistieken 1991, Brussel, B.M.J. Hennekam (verantw. uitg.).
- de YTURRIAGA, J.A., 'Disposal of Nuclear Waste into the Sea', in The Future of the International Law of the Environment. Workshop Hague Academy of International Law, DUPUY, R.-J. (Ed.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985, 375-379.
- de YTURRIAGA, J. A., Straits used for International Navigation, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 163-206.
- DE WOLF, P. en ZIJLSTRA, J.J., 'The Ecosystem', in Pollution of the North Sea. An Assessment, SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), Berlin, Springer-Verlag, 1988, 118-151.
- DE COSTER, M., 'Natuurbescherming met de Franse slag', Natuureservaten, 1995/2, 18-19.
- DE ROO, K., 'Recente ontwikkelingen inzake de wetgeving op het natuurbehoud in Vlaanderen', TMR, 1995/4, 266-282.
- DE DIEU, J., 'A European Maritime Safety Policy, a Point of no Return', in Workshop: "Scheepsafvalstoffen", Antwerpen, 16 december 1994, 3.
- DE MOOR, G. en LANCKNEUS, J., 'Zand- en grindwinning op het Belgisch continentaal plat en monitoring van de eventuele gevolgen voor de bodemstabiliteit', in Colloquium Oppervlaktedelfstoffenproblematiek in Vlaanderen. Proceedings, 24-25 oktober 1991, BOLLE, I., BRIJSSE, Y., MOSTAERT, F., VAN BURM, Ph. en ZEUWTS, L. (eds.), Gent, Genootschap van Geologen van de Universiteit Gent vzw, 1992, 188-214.
- DE MEULENAERE, T., 'De Conventie van Washington', Colloquium Het Natuurbeschermingsrecht, Brussel, Belgische Vereniging voor Milieurecht, 13 januari 1996.
- DE PUE, E., STRYCKERS, P., VANDEN BILCKE, C., Milieuzaakboekje 1994, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994, 555 p.
- DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., Milieuzaakboekje 1995, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 572p.
- DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., Milieuzaakboekje 1996, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, 647 p.
- DE JONG, F., 'The Second International Conference on the Protection of the North Sea: National Implementation' in FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Cooperation, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 35.
- DE CLERCK, R., *et al.*, Haalbaarheidsstudie aquacultuur, Oostende, Rijksstation voor Zeevisserij (Projectleider), 1993, 27p.
- DE WILDE, P. en DUINEVELD, G., 'Bodemdieren', in De Noordzee, DE WOLF, P. (Red.), Terra Uitgeverij,

Zutphen, MCMXC, 103-112.

DE LACHARRIERE, G., 'La zone économique Française de 200 miles', XXII AFDI 614 (1976).

DE RUIJTER, W., HUBER, K. en BACKHAUS, J., 'North Sea Circulation', in Report of the Oceanography Sub-Group, Scientific and Technical Working Group (STWG), Second International Conference on the Protection of the North Sea, London, 1987, 19-36.

DE BRABANDERE, J., 'Instrumenten en methodes voor de evaluatie en de beperking van de milieuimpact van baggerwerken en de sanering van sedimenten', in Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu - (IHE-BMM) en Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen- AWZ, Invloed van baggerspecieoplossingen op het leefmilieu in de Zuidelijke Noordzee, Proceedings studiedag 2 maart 1994.

DE WOLF, P., 'Ecosysteem', in De Noordzee, DE WOLF, P. (Red.), Terra Uitgeverij, Zutphen, MCMXC, 76-81.

DE BLUST, G., KUIJKEN, E. en PAELINCKX, D., 'De groene hoofdstructuur van Vlaanderen', Gids Ruimtelijke Planning, Instituut voor Natuurbehoud i.s.m. Kluwer Editorial, 1992, afl. 30, II G.2.a, 29 p.

DEBEUCKELAERE, K. en LEROY, P., 'Beleidsstructuren' in Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen, VERBRUGGEN, A. (red.), Leuven, Garant, 1994, 795-798.

DECKX, A., *et al.* (red.), Milieu en Toerisme, Brussel, Bond Beter Leefmilieu, 1994, 70 p.

DECLER, K. en MEIRE, P., Mogelijkheden voor natuurontwikkeling en natuurherstel aan de IJzermonding (Nieuwpoort), Gent, Universiteit Gent/Instituut voor Natuurbehoud, 21 mei 1992, 5 p. en bijlagen.

DEFOORT, P.-J., 'Het Duinendecreet: een duidelijke beleidskeuze (Een reactie op P. Flamey en E. Empereur)', RW, 1995, 1281-1292.

DEGAN, V.D., 'Internal Waters', NYIL 3-44 (1986).

DEKETELAERE K en VAN HUMBEECK, P., 'Milieufiscaliteit: suggesties voor de ontwikkeling van een algemene beleidsvisie', 3 TMR 89 (1994).

DELBEKE, K. en JOIRIS, C., 'Accumulation mechanisms and geographical distribution of PCB's in the North Sea', in Pollution of the North Sea. An Assessment, SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), Berlin, Springer-Verlag, 1988, 771-779;

DELPEREE, F., Droit constitutionnel, Brussel, 1980.

DEMBOUR, J., Institutions de droit public et administratif, Luik, 1972.

DER RAT DER SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN, Umweltprobleme der Nordsee, Stuttgart und Mainz, Verlag W.B. Kohlhammer, 1980.

DERUY, L., 'France' in Environmental Liabilities and Regulation in Europe, BREALEY, M., (ed.), Den Haag, International Business Publishing, 1993, 167-176.

DESECK, P., Belgisch Kustreglement, Oostende, Uitg. Toulon, 1989, 148 p.

DIJXHOORN, O.H.J., 'Port and Shipping Management: the Role of IMO' 17 MP 363-366 (1993).

DIRECTIE NOORDZEE - DIENST GETIJDWATEREN, Milieuzonering van het NCP op basis van ecosysteem kenmerken, Referentie document van het WSP-Noordzee 1991-1995, Rapport NZ-N-90.07, juni 1992, 37p.

DOBSON, H. en BERESFORD, A., Lloyd's Maritime Atlas of World Ports and Shipping Places, Essex, Lloyd's of London Press, 1989.

- DOMINICK, M.F., 'Consultation', in 9 EPIL 45-46 (1986).
- DOMINICK, M.F., 'Notificaton', in 9 EPIL, 288-290 (1986).
- DOMSDORF, E.P.M.W., Internationaal atoomenergierecht, Zwolle, Tjeenk Willink, 1993.
- DOWDING, A., 'Environmental Regulation in France' in Regulating the European Environment, HANDLER, T., (ed.), Londen, Chancery Law Publishing, 1994, 64-72.
- DU PONTAVICE, E. en CORDIER, P., La Mer et le Droit, Paris, Presse Universitaire de France, Tome 1, 1984.
- DUCROTOY, J.-P., 'The 1993 Quality Status Report of the North Sea', NSTFN, December 1991, 2-3.
- DUCROTOY, J.P. en FERM, R., 'The Quality Status Report and its presentation to the Fourth North Sea Conference in 1995', NSTFN, May 1992, 1-2.
- DUINKER, J.C., 'Distribution of Anthropogenic Organic Compounds in the North Sea: An Overview', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 27-40.
- DUMONT, H., 'Waarheen met duurzame ontwikkeling in Vlaanderen?', Symposium Duurzame ontwikkeling en overheidsinstellingen, Mina-raad, Brussel, 27 oktober 1994.
- DUPUY, R.-J., The Sea under National Competence, in A Handbook on the New Law of the Sea, DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), Académie de droit international, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 247-318.
- DUPUY, R.J. en VIGNES, D. (Eds.), Traité du nouveau droit de la mer, Paris, Economica, 1985.
- DUPUY, R.J., La mer sous compétence nationale, in Traité du Nouveau Droit de la Mer, DUPUY, R.J. en VIGNES, D. (Eds.), Paris, Economica, 1985, 219-273.
- DUPUY, R.J., 'La mer sous compétence nationale', in Traité du Nouveau Droit de la Mer, DUPUY, R.J. en VIGNES, D. (Eds.), 245-256.
- DUURSMA, E.K., BEUKEMA, J.J., CADEE, G.C., LINDEBOOM, H.J. en DE WILDE, P.A., 'Assessment of environmental impact of nutrients', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988.
- EARLL, R.C., 'Coastal and Marine Pollution in 1993 - A Review' in Marine Environmental Management. Review of Events in 1993 and Future Trends, EARLL, R.C. (ed.), Candle Cottage, Kempsey, Gloucestershire, 1994.
- EGIDIUS, E., 'Importance of Microbial Life in the Marine Environment', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 365-374.
- EHLERS, P., 'The Helsinki Convention, 1992. Improving the Baltic Sea Environment', 8 TIJMCL 191-214 (1993).
- EISMA, D., De Noordzee, Utrecht, Het Spectrum, 1980.
- EISMA, D. en IRION, G., 'Suspended Matter and Sediment Transport', in Pollution of the North Sea. An Assessment, SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), Berlin, Springer-Verlag, 1988, 20-34.
- EISMA, D., 'The North Sea. An Overview', in The Status of the North Sea Environment: Reasons for Concern. Proceedings of the 2nd North Sea Seminar, HEY, E en PEET, G. (Eds.), Vol.1, Amsterdam, Werkgroep Noordzee, 1986, 9-30.
- EISMA, D., 'Fysische geografie', in De Noordzee, DE WOLF, P. (red), Terra Uitgeverij, Zutphen, MCMXC, 11-20.

- EISMA, D. en DYER, K., 'Sedimentation', in Report of the Oceanography Sub-Group, STWG, Second International Conference on the Protection of the North Sea, London, September 1987, 55-62.
- ELDER, P., 'Sustainability', 36 McGill Law Journal 833-836 (1991).
- ELVINGSON, P., 'International Maritime Organisation. Oil Industry Blocks Attempts to Reduce Air Pollution from Ships', 13 North Sea Monitor 25 (March 1995).
- EMBIRICOS, P.A., The Quest for the Environmental Ship. An INTERTANKO Discussion Paper, Oslo, INTERTANKO, May 1991, 143 blz.
- ERNST, W., BOON, J.P. en WEBER, K., 'Occurrence and Fate of Organic Micropollutants in the North Sea', in Pollution of the North Sea. An Assessment, SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), Berlin, Springer-Verlag, 1988, 284-299.
- EUROPEAN COMMISSION, "A Common Policy on Safe Seas", COM (93)66 final, 24 February 1993.
- EUROSTAT, Statistiques de base de L'Union Européenne, Luxemburg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995.
- EUROSTAT, Brussel, 31ste editie, 1994.
- EVENSEN, J., 'Management of the Seas: Legal Issues with Special Emphasis on Pollution', in Nature Management and Sustainable Development, VERWEY, W.D. (Ed.), Amsterdam, IOS, 1989, 504-517.
- EVENSEN, J. (Special Rapporteur), 'First Report on the law of the non-navigational uses of international watercourses', Doc. A/CN.4/367, in Y.I.L.C. 172-173 (1983/II - Part one).
- EXPERTS GROUP ON ENVIRONMENTAL LAW OF THE WORLD COMMISSION ON THE ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, Environmental Protection and the Sustainable Development. Legal Principles and Recommendations, London, Graham & Trotman, 1987.
- EXTAVOUR, W.C., The Exclusive Economic Zone. A Study of the Evolution and Progressive Development of the International Law of the Sea, Leiden, Sijthoff, 1979.
- FAIRPLAY, World Shipping Statistics 1993, Coulsdon, Fairplay Information Systems Ltd., 1993.
- FALK, R., On the Quasi-Legislative Competence of the UN General Assembly, 60 AJIL 782-791 (1966).
- FAURE, D., International Trade in Endangered Species. A Guide to CITES, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989.
- FERM, R. en DUCROTOY, J.-P., 'The way forward', NSTF News, juni 1993, 1.
- FERM, R., 'A Historical Perspective', North Sea Task Force News, ICES and OSPARCOM, November 1991.
- FLEMING, E., The implementation and enforcement of CITES in the European Union. A Traffic Europe Discussion Paper, Brussel, Traffic Europe, 31 p.
- FLOIT, C., 'Reconsidering Freedom of the High Seas: Protection of Living Marine Resources on the High Seas' in Freedom for the Seas in the 21st Century, VAN DYKE, J., ZAELKE, D. en HEWISON, G. (Eds.), Washington D.C., Island Press, 1993, 310-326.
- FONTEYNE, R. en POLET, H., Ontwikkeling van een species selectieve boomkor, Oostende, Ministerie van Landbouw - Rijksstation voor Zeevisserij, Publicatie nr. 236 D/1995/0889/1, 1995, 18p. en bijlagen.
- FONTEYNE, R., Overzicht van de in de Belgische zeevisserij toegepaste visserijmethode, Oostende, Rijksstation voor Zeevisserij (Ministerie van Landbouw), februari 1992, 8 p. en figuren.

- FORSTER, M.J. en OSTERWOLDT, 'Nature Conservation and terrestrial living resources' in SAND, P.H. (ed.), The effectiveness of international environmental agreements. A survey of existing legal instruments, Cambridge, Grotius Publications, 1992, 59-122.
- FOSTER, M., 'Current legal developments. France. New legislation on littoral zone management and protection', IJECL, 1986, 309-311.
- FRANCIONI, F., 'International co-operation for the Protection of the Environment: The Procedural Dimension', in Environmental Protection and International Law, LANG, W., NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1991.
- FRANCKX, E., 'De Belgische staats hervorming en het zeerecht', XXVII BTIR 248-254 (1994).
- FRANCKX, E., 'Maritime Boundary Agreements: the Case of Belgium', XXV BTIR 390-441 (1992).
- FRANCKX, E., 'Belgium Extends its Territorial Sea up to 12 Nautical Miles', BTIR 41-71 (1987/1).
- FRANCKX, E., 'De Belgische wetgeving ter uitbreiding van de territoriale zee en de interne rechtsorde', 22 RW 729-734 (1987-1988).
- FRANCKX, E., 'Maritime Boundaries and Regional Co-operation', in The North Sea: Perspectives on Regional Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1990, 215-227.
- FRANCKX, E., 'Coastal State Jurisdiction with Respect to Marine Pollution - Some Recent Developments and Future Challenges', 10 IJMCL 253-280 (1995).
- FRANKEL, E., Ocean Environmental Management. A Primer on the Role of the Oceans and How to Maintain their Contributions to Life on Earth, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall P T R, 1995, 381 p.
- FRANKEL, E.G., 'Shipping and Its Role in Economic Development', 13 MP 22-26 (1989).
- FREESTONE, D., 'The Conservation of Marine Ecosystems under International Law' in International Law and the Conservation of Biological Diversity, BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), Londen, Kluwer Law International, 1996, 91-107.
- FREESTONE, D., 'The Precautionary Principle', in International Law and Global Climate Change, CHURCHILL, R. en FREESTONE, D. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1991, 21-39.
- FREESTONE, D., 'Some Implications of the Establishment of Exclusive Economic Zones by E.C. Member States', 23 ODIL 97 (1993).
- FREESTONE, D., IJLSTRA, T. (Eds.), The North Sea: Basic Legal Documents on Regional Environmental Co-operation, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991.
- FURNESS, R.W., An Assessment of Human Hazards to Seabirds in the North Sea, WORLD WIDE FUND FOR NATURE (WWF), 1993, 88p.
- GAINES, S.E., 'The Polluter-Pays Principle: From Economic Equity to Environmental Ethos', 26 Texas International Law Journal 482-484 (1991).
- GARICK, J.A., 'Crisis in the Oil Industry. Certificates of Financial Responsibility and the Oil Pollution Act of 1990', 17 MP 272-293 (1993).
- GAVOUNELI, M., Pollution from Offshore Installations, London, Graham & Trotman, 1995, 24.
- GEIREGAT, N., Milieu-effecten van het uitdiepen van de Westerschelde, verhandeling voorgedragen tot het bekomen van de academische graad van Gediplomeerde in de Aanvullende Studies in de Milieuwetenschappen en

-technologieën, Universiteit Gent, 1996, 112 p.

GELDHOF, P., 'Toerisme en zeeverontreiniging' in Onze Noordzee. Kostbaar internationaal erfgoed, Staatssecretariaat voor Leefmilieu, Colloquium Oostende 22 november 1986, 97-102.

GERLACH, S.A., 'Nutrients-an overview', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 171.

GESAMP, Impacts of Oil and Related Chemicals and Wastes on the Marine Environment, London, IMO, 1993.

GESAMP, Long-term consequences of low-level marine contamination: an analytical approach, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 118, UNEP, 1990.

GESAMP, Environmental Capacity: an approach to marine pollution prevention, UNEP Regional Seas Reports and Studies No.80, UNEP, 1986.

GESAMP, The state of the marine environment, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 115, UNEP, 1990.

GESAMP, Cadmium, lead and tin in the marine environment, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 56, UNEP, 1985.

GESAMP, Atmospheric input of trace species of the world oceans, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 119, UNEP, 1990, 107 blz.

GESAMP, Arsenic, mercury and selenium in the marine environment, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 92, UNEP, 1988, 74-133.

GESAMP, Choosing Priority Organochlorines for Marine Hazard Assessment, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 120, UNEP, 1990.

GIBSON, M., Environmental Regulation of Petroleum Spills and Wastes, New York, John Wiley & Sons, 14 (1993).

GIBSON, J., 'Coastal Zone Planning Law. Role of Law in Management of the Coastal Zone in England and Wales', MP, 1993/2, 120.

GOLD, E., Maritime Transport. The Evolution of International Marine Policy and Shipping Law, Toronto, Lexington Books, 1981.

GOLD, E., 'Ocean Shipping and the New Law of the Sea: Toward a More Regulatory Regime', 6 Ocean Yearbook 85-96 (1986).

GOLD, E., 'Vessel Traffic Regulation: The Interface of Maritime Safety and Operational Freedom', 14 JMLC 3-4 (1983).

GOLD, E., 'New Directions in Ship-generated Marine Pollution: The New Law of the Sea and Developing Countries', 7 Ocean Yearbook 191-204 (1988).

GOLD, E., Handbook on Marine Pollution, Arendal, Assuranceforeningen GARD, 1985.

GOLD, E. en JOHNSTON, D.M., 'Ship-Generated Pollution: The Creator of Regulated Navigation', in Law of the Sea: State Practice in Zones of Special Jurisdiction, CLINGAN, T.A. (Ed.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1982, 156-197.

GOLD, E., 'Marine Pollution Liability After "Exxon Valdez": The U.S. "All-Or-Nothing" Lottery !', 22 JMLC 423-444 (1991).

- GOODMAN, R., 'Overview and Future Trends in Oil Spill Remote Sensing', 1 Spill Science & Technology Bulletin 11-21 (1994).
- GOSSERIES, A., 'The 1994 Agreements Concerning the Protection of the Scheldt and Meuse Rivers', 4 European Environmental Law Review 9-14 (1995).
- GRAY, J.S., 'Statistics and the Precautionary Principle', 21 MPB 174-176, 598-600 (1990).
- GRAY, J.S., 'Integrating Precautionary Scientific Methods into Decision-Making', in The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation, FREESTONE, D. en HEY, E. (Eds.), The Hague, Kluwer Law International, 1996, 136 e.v.
- GREENPEACE, North Sea Fish Crisis - part 1, Internet, <http://www.greenpeace...mms/cbio/crisis1.html>.
- GREENPEACE, No Grounds for Dumping. The Decommissioning and Abandonment of Offshore Oil and Gas Platforms, A report by Simon Reddy with an Executive Summary by Greenpeace International, London, April 1995.
- GREENPEACE INTERNATIONAL, A Critical Analysis of the Assimilative Capacity Approach, Submission to the Thirteenth Meeting of the London Dumping Convention Scientific Group on Dumping, IMO, London, 23-27 April 1990.
- GREENPEACE, North Sea Fish Crisis - part 2, Internet, <http://www.greenpeace...mms/cbio/crisis2.html>.
- GREENPEACE, The Global Fisheries Crisis, Internet, <http://www.greenpeace...omms/cbio/global.html>.
- GREENPEACE INTERNATIONAL, Comments on the Draft Convention for the Prevention of the Marine Pollution in the North-Eastern Atlantic, and its Draft Protocols, 15 September 1991.
- GREENWALD, G.B., 'LNG Carrier Safety: A Guide to the System of Federal Regulation', 9 JMLC 180 (1978).
- GRIFFIN, A., 'MARPOL 73/78 and Vessel Pollution: A Glass Half Full or Half Empty?', 1 Virginia Journal of Global Legal Studies 1993/2.
- GROOT, S.J., 'The Impact of Laying and Maintenance of Offshore Pipelines on the Marine Environment and the North Sea Fisheries', 8 Ocean Management 1-27 (1982).
- GROUP OF SEVEN, 'Statement on the Implications of the Chernobyl Nuclear Accident', 25 ILM 1005 (1986).
- GUBBAY, S., 'A Review of Marine Nature Conservation Initiatives in 1993 with Special Reference to the EC Habitats Directive (92/43/EEC)' in Marine Environmental Management. Review of Events in 1993 and Future Trends, EARLL, R.C. (ed.), Candle Cottage, Kempley, Gloucestershire, 1994, 15-18.
- GUNDLING, L., 'The Status in International Law of the Principle of Precautionary Action', in The North Sea: Perspectives on Regional Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1990, 23-30.
- GUNDLING, L., 'Environment, International Protection', in 9 EPII, BERNHARDT, R. (Ed.), 119-127.
- GUNDLING, L., Die 200 Seemeilen-Wirtschaftzone, Berlin, Springer-Verlag, 1983.
- GUNDLING, L., 'Seabed Disposal of High-level Radioactive Waste', 44 ZAORV 94-102 (1984).
- GUNDLING, L., 'Federal Republic of Germany. The extension of territorial waters in the North Sea', 1 IJECL 312 (1986).
- GUTTAL, G.H., 'Sources of International Law: Contemporary Trends', in International Law in Transition. Essays in

Memory of Judge Nagendra Sinh, PATHAK, R.S. en DHOKALIA, R.P. (Eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992, 183-201.

GUTWIRTH, S., 'Mens, natuur en recht. Grondslagentheoretische bedenkingen bij de verhoudingen tussen rechts-subjecten en rechtsoBJECTEN' in Milieu Rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht, GUTWIRTH, S. (Ed.), Gent, Mys & Breesch, 1994, 1-31.

HAAS, P.M. en SUNDGREN, J., Evolving International Environmental Law: Changing Practices of National Sovereignty, in Global Accord. Environmental Challenges and International Responses, CHOUCRI, N., (Ed.), Cambridge, The MIT Press, 1993, 401-429.

HAENTJENS, J., De uitvlagging van Belgische koopvaardij schepen naar Luxemburg, verhandeling voorgedragen tot het bekomen van de graad van licentiaat in de Haven- en Maritieme Wetenschappen (promotor; Prof. Dr. B. Dubois), Universiteit Gent, 1991-1992, 148p.

HAFNER, G., in Environmental Protection and International Law, LANG, W., NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1991, 142-146.

HAKAMIES, J., 'Finland and the European Port State Control', in 59 Baltic Sea Environment Proceedings 126-140 (1994).

HAKAPAA, K., Marine Pollution in International Law. Material Obligations and Jurisdiction, Helsinki, Suomalainen Tiedeakatemia, 1991.

HALL, M.R., 'Problems of Pollution and Litter in the Seas Around the Scottish Isles: the Shetland Perspective', 17 MP 418-421 (1993).

HANDL, G., 'Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law', 1 Yb. Int'l Env.L. 13 (1990).

HANDL, G., 'State Liability for Accidental Transnational Environmental Damage by Private Persons', 75 AJIL 525-565 (1980).

HANDL, G., 'Balancing of Interests and International Liability for the Pollution of International Watercourses: Customary Principles of Law Revisited', XIII CYIL 156-194 (1975).

HANDL, G., 'The Environment: International Rights and Responsibilities', 8 Proc. Am. So. Int'l 223-224 (1980).

HANDL, G., 'Liability as an Obligation Established by a Primary Rule of International Law', 16 NYIL 49-79 (1985).

HANDL, G., 'Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law', in Environmental Protection and International Law, LANG, W., NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1991, 59-87.

HANDLER, T., 'Environmental Regulation in England and Wales' in Regulating the European Environment, HANDLER, T. (ed.), Londen, Chancery Law Publishing, 1994, 51-63.

HANEKAMP, H.B., Veiligheid en Milieu. Essentiële kwaliteitsfactoren in havenbeheer, Workshop "Scheepsafvalstoffen", Havenbedrijf Antwerpen, 16 december 1994.

HARDY, M., 'Definitions and Forms of Marine Pollution', in New Directions in the Law of the Sea, CHURCHILL, R., SIMMONDS, K.R. en WELCH, J. (Eds.), New York, Oceana Publications, 1973, Vol. III, 73.

HARMS, U. en KERKHOFF, M.A.T., 'Accumulation by Fish', in Pollution of the North Sea. An Assessment, SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), Berlin, Springer-Verlag,

1988, 568-578.

HARRIS, D., Cases and Materials on International Law, Sweet & Maxwell, London, 1973, 317.

HAYWARD, P., 'The Oslo and Paris Commissions', in The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Cooperation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 91-100.

HEIP, C., 'De Noordzee als ecosysteem', 31 Water, 13-14 (1986).

HELCOM, '1993 The Baltic Sea Joint Comprehensive Action Programme', 48 Balt. Sea Environ. Proc., Helsinki 1993.

HELSINKI COMMISSION, 'Intergovernmental Activities in the Framework of the Helsinki Convention 1974 - 1994', 56 Baltic Sea Environment Proceedings (1994).

HENDERSON, H. (ed.), Oil and Gas Law. The North Sea Exploitation, Dobbs Ferry, Oceana, 1982.

HERMY, M., Natuurbeheer, Brugge, Van de Wiele, Stichting Leefmilieu, Natuurreservaten en Instituut voor Natuurbehoud, 1989, 224p.

HERRIER, J.-L., LUST, P. en MAERTENS, L., De Hazegrasduinen. Landschapsecologisch benaderd. Een beschrijving van het Hazegrasduinencomplex te Knokke, Natuurreservaten v.z.w. Duinenwerkgroep/Natuur en Milieu Oostkust vzw, 1992.

HERRIER, J.-L., LETEN, M. en KUIJKEN, E., Inventaris van de knelpunten tussen natuurbehoud en de gewestplannen in de duinstreek van de Vlaamse kust, Rapport IN A 93.39, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1993, 82p. en bijlagen.

HEY, E., 'The Precautionary Concept in Environmental Policy and Law: Institutionalizing Caution', 4 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 311 (1992).

HEY, E., 'The precautionary approach. Implications of the revision of the Oslo and Paris Conventions', 15 MP 244-254 (1991).

HEY, E., 'Hard Law, Soft Law, Emerging International Environmental Law and the Ocean Disposal Options for Radioactive Waste', XL NILR 424-426 (1993).

HEY, E., IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., 'The 1992 Paris Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic: A Critical Analysis', 8 TJMCL 1-49 (1993).

HIGHET, K., 'The Use of Geophysical Factors in the Delimitation of Maritime Boundaries', in International Maritime Boundaries, CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 163-202.

HILDRETH, R., 'Managing Ocean Resources: New Zealand and Australia', IJECL, 1991, 89-126.

HMSO, Safer Ships. Cleaner Seas. Government Response to the Report of Lord Donaldson's Inquiry into the Prevention of Pollution from Merchant Shipping, Presented to Parliament by Secretary of State for Transport, London, February 1995.

HODGSON, R.D. en ALEXANDER, L.M., Towards an Objective Analysis of Special Circumstances. Bays, Rivers and Oceanic Archipelagos and Atolls, Occasional Paper No. 13, Law of the Sea Institute, Rhode Island, 1972, 10-12

HOHMANN, H., Basic Documents of International Environmental Law, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1992.

HOHMANN, H., Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law. The Precautionary Principle: International Environmental Law Between Exploitation and Protection, London, Graham & Trotman, 1994, 377 p.

HOLDEN, A.V., 'Pesticides', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 66-84.

HOLIDAY, S., 'Port and Shipping Practice: Role of the Oil Industry and Charterers', 17 MP 387-390 (1993).

HOLSER, A.F., 'Offshore Lands of the USA. The US Exclusive Economic Zone, Continental Shelf and Outer Continental Shelf', 12 MP 2-8 (1988).

HONEIN, S.E., The International Law Relating to Offshore Installations and Artificial Islands. An Industry Report, London, Lloyd's of London Press Ltd., 1991, 90-92.

HOOGHE, M., 'Een eerste stap naar duurzame ontwikkeling? (deel 3). Het biodiversiteitsverdrag en de verklaring over de bossen', Leefmilieu, 1992, 177-185.

HORROCKS, C., The pursuit of quality in shipping, Postuniversitaire Cyclus Haven- en Maritieme Wetenschappen, Universiteit Gent, 1992, 18p.

HORROCKS, J.C.S., 'The 1973 Marine Pollution Convention. Problems and Solutions', 1 MP 52-60 (1977).

HORSMAN, P.V., 'The Amount of Garbage Pollution from Ships', 13 Marine Pollution Bulletin 167-169 (1982).

HUGHES, D., Environmental Law, 2e edition, London, Butterworths, 1992, 378-389.

HUGLO, C., 'France' in Understanding US and European Environmental Law. A Practitioner's Guide, SMITH, T. en KROMAREK, P. (eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1989, 22-23.

HUTCHINSON, D.N., 'The Seaward Limit to Continental Shelf Jurisdiction in Customary Law', 56 BYIL 111-188 (1985).

IANNI R.W., 'International and Private Actions in Transboundary Pollution', XI CYIL 260 (1973).

ICES Report on Pollution of the North Sea, Cooperative Research Report, Series A, No.13.

ICONA, Noordzee-atlas voor het Nederlandse beleid en beheer, Amsterdam, Stadsuitgeverij Amsterdam, 1992, 96p.

ICONA, Noordzee: actie en beleid, ICONA met medewerking van directie Voorlichting, Documentatie en Bibliotheek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990.

ICONA, Noordzee-Almanak 1992.

ICONA-WERKGROEP NIEUWE GEBRUIKSMOGELIJKHEDEN NOORDZEE, De Noordzee...nieuwe mogelijkheden. Een beleidsgerichte verkenning van mogelijke gebruiksfuncties van de Noordzee in de toekomst, Utrecht, december 1990, 48 p.

IJLSTRA, T., 'North Sea Pollution. Vessel-Source Pollution, Environmental Management and the Establishment of EEZs', 17 MP 130-135 (1993).

IJLSTRA, T. en NOLLKAEMPER, A., Gebiedsbescherming op de Noordzee. Een analyse van de juridische mogelijkheden en beperkingen, Utrecht, NILOS/Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990, 174 p.

IJLSTRA, T., 'Wat ligt daar in het water? Problemen bij de handhaving van lozingsregels voor schepen op zee' in Milieurecht in stelling, VAN BUREN, P.J.J., BETLEM, G. en IJLSTRA, T. (red.), Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink,

1990, 200-218.

IJLSTRA, T., 'The 1993 Copenhagen Intermediate Ministerial Meeting: North Sea Co-operation at a Turning Point', 9 TJMCL 173-197 (1994).

IJLSTRA, T., 'Enforcement of MARPOL: Deficient or Impossible', MPB 20 (1989).

IJLSTRA, T. en YMKERS, P., 'The Netherlands and the Establishment of the Exclusive Economic Zone', IJECL, 1989/3, 224-229.

IJLSTRA, T., 'Development of Resource Jurisdiction in the EC's Regional Seas: National EEZ Policies of EC Member States in the Northeast Atlantic, the Mediterranean, and the Baltic Sea', 23 ODIL 165-192 (1992).

IMO, Ships' Routing, IMO, Londen, 1993, (zesde editie).

IMO, Comprehensive Manual on Port Reception Facilities, London, 1995.

INGELAERE, Fr., LAVRYSEN, L. en VANDEN BILCKE, C., Inleiding tot het internationaal en Europees milieurecht, Brussel, E. Story-Scientia, 1992, 210 p.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, 'The Extraterritorial jurisdiction of States' (BOS, M. (Rapporteur), in Vol 65/I, Annuaire de l'Institut de Droit International, 14-48 (1993).

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, 'Draft Resolution. The Extraterritorial Jurisdiction of States', Vol 65/I Annuaire de l'Institut de Droit International 174-185 (1993).

INSTITUTE OF SHIPPING ECONOMICS AND LOGISTICS (ISL), Shipping Statistics Yearbook 1990, Bremen, 1990.

INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST, Voorontwerp Decreet Milieubeleid, Brugge, Die Keure, 1995.

ITOPF, Ocean Orbit, mei 1995.

IUCN, Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living, Gland, 1991.

JACOBS, C., De structuur, de middelen en de werking van de Belgische Zeemacht, Postuniversitaire Cyclus Haven- en Maritieme Wetenschappen, Universiteit Gent, 9 maart 1988.

JACOBS, E., VERHAEGHE, Ch. en TANGHE, A., De evolutie van de Belgische visserijsector in 1993, Oostende/Brussel, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven - Bijzondere Raadgevende Commissie voor de Visserij, 1994, 59 p.

JACQUES, T.G., 'The Polluted Sea', in Dialogo tussen de wetenschappers en de gebruikers van de zee, Symposium naar aanleiding van 10 jaar Belgica, Oostende 17-19 oktober 1994.

JACQUES, T.G., 'La pratique Belge et le droit de la mer: la protection de l'environnement marin', XXVIII BTIR 127-146 (1995).

JAENICKE, G., 'The Role of Proportionality in the Delimitation of Maritime Zones', in Realism in Law-Making. Essays on International Law in Honour of Willem Riphagen, BOS, A. en SIBLESZ, H. (Eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986, 51-69.

JAGOTA, S.P., 'Maritime Boundary', 171 RCADI Vol. II, 81-223 (1981).

JAGOTA, S.P., Maritime Boundary, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985.

- JANSOONE, R., 'Een Belgische kijk op het milieu- en veiligheidsbeleid inzake scheepvaart', Workshop "Scheepsafvalstoffen", Havenbedrijf Antwerpen, 16 december 1994.
- JANSOONE, R., 'De Belgische staatspraktijk en het zeerecht: De exclusieve economische zone', in Colloquium België en het nieuwe Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee, Brussel 25 november 1994.
- JOHNSON, S. P., The Pollution Control Policy of the European Communities, Graham & Trotman, London, 1983.
- JOHNSTON, D.M. en GOLD, E., 'The Economic Zone in the Law of the Sea: Survey, Analysis and Appraisal of Current Trends', 17 Occasional Paper Series Law of the Sea Institute, Kingston, University of Rhode Island, June 1973.
- JOHNSTON, D.M. en SAUNDERS, P.M (Eds.), Ocean Boundary Making: Regional Issues and Developments, London, Croom Helm, 1988.
- JOHNSTON, S., 'Sustainability, Biodiversity and International Law' in International Law and the Conservation of Biological Diversity, BOWMAN, M. en REDGWELL, C. (Eds.), Londen, Kluwer Law International, 1996, 51-69.
- JOHNSTON, D.M. en ENOMOTO, L.M.G., 'Regional Approaches to the Protection and Conservation of the Marine Environment', in Environmental Law of the Sea, JOHNSTON, D.M. (Ed.), Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1981, 285-385.
- JOHNSTON, P. en SIMMONDS, M., 'Precautionary Principle', 21 MPB 402 (1990).
- JOHSON, S. en CORCELLE, G., L'autre Europe "verte": la politique communautaire de l'environnement, Brussel, Editions Labor, 1987.
- JONES, N.V., 'The North Sea Environment: Features and Problems', in The North Sea: Perspectives on Regional Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1990.
- JOYNER, C.C. en FREW, S., 'Plastic Pollution in the Marine Environment', 22 ODIL 33-69 (1991).
- JUDA, L., 'The Reagan Administration and the United States Maritime Policy', 19 ODIL 333-347 (1988).
- KASOULIDES, G., 'Paris Memorandum of Understanding: Six Years of Regional Enforcement', 20 MPB 255-261 (1989).
- KABINET VAN DE STAATSSEKRETARIS VOOR LEEFMILIEU, IHE-BMM, De uitvoering van de Ministeriele Verklaring van de Tweede Internationale Konferentie over de bescherming van de Noordzee. Belgisch vooruitgangsrapport, Brussel, januari 1990.
- KASOULIDES, 'Vessels in Distress. 'Safe Havens' for Crippled Tankers', 11 MP 184-195 (1987).
- KASOULIDES, G.C., 'The Port State Enforcement Regime Through International Organizations', in Implementation of the Law of the Sea Convention Through International Institutions, SOONS, A.H.A. (Ed.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1990, 429.
- KASOULIDES, G., 'Paris Memorandum of Understanding: A Regional Regime of Enforcement', in The North Sea: Perspectives on Regional Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1990, 180-192.
- KASOULIDES, G.C., 'Removal of Offshore Platforms and the Development of International Standards', 13 MP, 252-254 (1989).
- KASOULIDES, G.C., Port State Control and Jurisdiction. Evolution of the Port State Regime, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993.

- KAUTSKY, H., 'Radioactive Substances', in Pollution of the North Sea. An Assessment, SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), Berlin, Springer-Verlag, 1988, 390-391.
- KELCHTERMANS, T., Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen. Voorstellen voor 1990-1995, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1990.
- KELCHTERMANS, T., Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting, Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen. Voorstellen voor 1990-1995, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1990.
- KEMP, J.F. en DE BIEVRE, A.F., 'A Regional Vessel Traffic Service for the North Sea', in The North Sea: Perspectives on Regional Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1990, 167-179.
- KENCHINGTON, R., Managing Marine Environments, New York, Taylor & Francis, 1990, 248p.
- KENDE, C.B., 'The United States Approach', in Liability for Damage to the Marine Environment, DE LA RUE, C. (Ed.), London, Lloyd's of London, 1993, 131-147.
- KENNEDY, R.H., 'A brief Geographical and Hydrographical Study of Bays and estuaries the Coasts of which belong to Different States', in United Nations Conference on the Law of the Sea. Official Records: Preparatory Documents D.I. A/CONF.13/15, Genève, 1958, 198 e.v.
- KERSTEN, M., DICKE, M., KRIEWS, M., NAUMANN, K., SCHMIDT, D., SCHULZ, M., SCHWIKOWSKI, M. en STEIGER, M., 'Distribution and Fate of Heavy Metals in the North Sea', in Pollution of the North Sea. An Assessment, SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), Berlin, Springer-Verlag, 1988, 300-347.
- KETO, D.B., Law and Offshore Oil Development : The North Sea Experience, New York, Praeger Publishers, 1978, 45-62.
- KHALIMONOV, O., IMO Conventions in the Field of Marine Pollution Prevention, Preparedness and Response, in 59 Baltic Sea Environment Proceedings 107-125 (1993).
- KIERN, L.I., 'The Oil Pollution Act of 1990 and the National Pollution Funds Center', 25 JMLC 487-519 (1994).
- KINDT, W.J., Marine Pollution and the Law of the Sea, New York, W.S. Hein & Co., 1986, Vol. I.
- KING, J., 'Beyond the Shoreline. The Marine Estate', 18 MP 457-463 (1994).
- KISELEV, V.A., 'Special areas' for preventing pollution of the sea, 12 MP 241-246 (1988).
- KISS, A., 'The Rio Declaration on Environment and Development' in The Environment after Rio. International Law and Economics, CAMPIGLIO, L., PINESCHI, L., SINISCALCO, D. en TREVES, T. (Eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, 55-64.
- KISS, A., Droit international de l'environnement, Paris, Pedone, 1989.
- KISS, A., 'International Co-operation for the Control of Accidental Marine Pollution', 23 GYIL 231-254 (1980).
- KISS, A.C., Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, Nairobi, UNEP, 1983, 525 p.
- KISS, A. en SHELTON, D., International environmental law, New York, Transnational Publishers, Inc., 1991, 541 p.
- KISS, A., Survey of Current Developments in International Environmental Law, IUCN Policy Paper no. 10, 1976.

KLOEPFER, M., 'On the codification of the environmental law in a Code of Environment in Germany', Colloquium. De codificatie van het milieurecht, Gent, Centrum voor Milieurecht (Universiteit Gent), 20-21 februari 1995, 5p.

KNIGHT, G en CHIU, H., The International Law of the Sea: Cases, Documents, and Readings, London, Elsevier, 1991.

KOEMAN, N.S.J. en BOMHOF, L., Milieuwetgeving, 3e druk, Deventer, Kluwer, 1992, 649p.

KOKOTT, J. en GUNDLING, L., 'Die Erweiterung der deutschen Küstengewässer in der Nordsee', 45 ZAORV 676-693 (1985).

KRAMER, J.M. en COMPAAN, H., 'Zeevervuiling', in De Noordzee, DE WOLF, P. (Red.), Terra Uitgeverij, Zutphen, MCMXC.

KRÄMER, L., Focus on European Environmental Law, London, Sweet & Maxwell, 1992.

KRUIJTHOF, J., 'De waardenproblematiek' in Rimpels in het water. Milieufilosofie tussen vraag en antwoord, BRAECKMAN, J. *et al.* (Red.), Leuven, Acco, 1994, 15-31.

KUIJKEN, E., 'De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen: een veelzijdig instrument' in Natuur, bosbouw en landbouw in het Structuurplan Vlaanderen, Gent, Technologisch Instituut - K VIV, 1 juni 1994, 13-20.

KUIJKEN, E., Syllabus landschapsecologie en natuurbeheer, Universiteit Gent, 1995, 46p. en bijlagen.

KUIJKEN, E., 'De plaats van natuurbehoud in het ruimtelijk en milieubeleid' in Ruimte voor Groen, 5de Vlaams Wetenschappelijk Congres over Groenvoorziening, Gent, september 1988, Congresboek deel 1, 129-146.

KUIJKEN, E., 'Natuurbehoud: zonder verleden geen toekomst!' in HERMY, M. (red.), Natuurbeheer, Brugge, Van de Wiele, Stichting Leefmilieu, Natuurreservaten en Instituut voor Natuurbehoud, 1989, 17-30.

KUIJKEN, E., 'Basisbegrippen van ecologie', in Inleiding tot de milieuproblematiek: milieusanering voor niet-technologen, Gent, 19 januari 1990.

KUIJKEN, E. en PROVOOST, S., Gemotiveerd advies over de bezwaren en adviezen met betrekking tot het openbaar onderzoek over de beschermde duingebieden en de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden aangeduid in het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 november 1994 maar niet in dat van 15 september 1993, Rapport IN A 95.45, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, april 1995, 45p. en bijlagen.

KUIJKEN, E., 'Is er nog natuur in Vlaanderen? de Groene Hoofdstructuur: grondslag voor een nieuw natuurbeleid', Samenleving en Politiek, 1994/8, 24-30.

KUIJKEN, E., 'Milieu- en natuurbeheer: een ecologische benadering', in Lessencyclus Inleiding tot de milieuproblematiek. Milieusanering voor niet-technologen, Universiteit Gent, 1994, 42 p.

KUIJKEN, E. en PROVOOST, S., Gemotiveerd advies over de bezwaren en adviezen met betrekking tot het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 1993 betreffende de aanduiding van beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, Rapport IN A 94.132, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1994, 139p. en bijlagen.

KWIATKOWSKA, B., 'Brazil's 1993 Law Concerning the Territorial Sea, Contiguous Zone, Exclusive Economic Zone, Continental Shelf and Other Matters - Reverting to Legitimacy', 8 TIJMCL 497-506 (1993).

KWIATKOWSKA, B., 'Economic and Environmental Considerations in Maritime Boundary Delimitations', in International Maritime Boundaries, CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 106-107.

KWIATKOWSKA, B. en SOONS, A., Transboundary Movements and Disposal of Hazardous Wastes in

International Law. Basic Documents, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 911.

KWIATKOWSKA, B., The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989.

KWIATKOWSKA, B. en SOONS, A., 'Plutonium Shipments - A Supplement', 25 ODIL 419-424 (1994).

KWIATKOWSKA, B., 'The High Sea Fisheries Regime: at a Point of No Return?', 8 TJMCL 327-353 (1993).

KWIATKOWSKA, B., 'Equitable Maritime Boundary Delimitation. A Legal Perspective', 3 IJECL 287 (1988).

LAFFOLEY, D., 'English Nature's Marine Strategy and Sensitive Marine Areas' in Marine Environmental Management. Review of Events in 1993 and Future Trends, EARLL, R.C. (ed.), Candle Cottage, Kempsey, Gloucestershire, 1994, 19-22.

LAGONI, R., 'Internal Waters', in 11 EPIL 153.

LAMARQUE, J., Code de l'environnement, Dalloz, 1994

LAMMERS, J.G., 'International and European Community Law Aspects of Pollution of International Watercourses', in o.c., LANG, W, NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), 120 (1991).

LAMMERS, J.G., "Balancing the Equities" in International Environmental Law, in The Future of the International Law of the Environment. Workshop Hague Academy of International Law, DUPUY, R.-J. (Ed.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985, 153-165.

LAMMERS, J.G., Pollution of International Watercourses, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1984.

LAMPE, W.H., 'The "New" International Maritime Organization and its Place in Development of International Maritime Law', 14 JMLC 305-329 (1983).

LANG, W. (Ed.), Sustainable Development and International Law, London, Graham & Trotman, 1995.

LANGENBERG, H., 'Implementation of the Provisions on Reception Facilities', in 59 Baltic Sea Environment Proceedings 142-165 (1993).

LANGENBERG, H., 'Reception of Ship-Generated Wastes. National Report of the Netherlands', in 50 Baltic Sea Environment Proceedings 57-63 (1993).

LAPPALAINEN, H., 'Measures of Control Under MARPOL 73/78 Relating to the Handling of Noxious Liquids in Finnish Ports', 50 Baltic Sea Environment Proceedings 97-102 (1993).

LARSON, D., 'Conventional, Customary, and Consensual Law in the United Nations Convention on the Law of the Sea', 25 ODIL 75-85 (1994).

LARSON, D.L., 'Innocent, Transit, and Archipelagic Sea Lanes Passage', 18 ODIL 411-444 (1987).

LAUWAERT, B. en MOMMAERTS, J.P., Zand- en grindontginningen op het Belgisch kontinentaal plat sedert 1976, Brussel, Beheersseenheid van het Mathematisch Model Noordzee en Schelde-estuarium, 1986, 26 p. en bijlagen.

LAVRYSEN, L., Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de staatshervorming 1988-1989, Gent, Belgische Vereniging voor Milieurecht, 1989.

LAVRYSEN, L., 'De wetgeving ter voorkoming en bestrijding van luchtverontreiniging. Deel I: De internationale en Europese voorschriften', 2 TMR 202-216 (1993).

LAVRYSEN, L., 'Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de staats hervorming 1988-1989' in De bevoegdheden inzake milieubeheer, LAVRYSEN, L., ORBAN DE XIVRY, E., HERBIET, M. en HANNEQUART, J.-P., Brussel, Story-Scientia, 1990.

LAVRYSEN, L., 'De Europese Wetgeving op de bescherming van de oppervlaktewateren', 1 TMR 11-12 (1992).

LAVRYSEN, L. (rapporteur), 'Bedrijfsinterne milieuzorg' in Voorontwerp Decreet Milieubeleid, Commissie Bocken, 1995, 637-683.

LAVRYSEN, L., 'Hoofdpijnen en recente ontwikkelingen van het Europees milieurecht. De bevoegdheidsverdeling in België inzake milieurecht na de Sint-Michielsakkoorden', Lessenreeks Inleiding tot de Milieuproblematiek, Universiteit Gent, Centrum voor Milieurecht, Centrum voor Milieusanering, 14 januari 1994.

LAVRYSEN, L., *et al.*, Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen. Deel V. Juridische instrumenten. Wetenschappelijk verslag, Gent, Centrum voor Milieurecht, 13 juli 1994, 11.

LAY, S.H., CHURCHILL, R. en NORDQUIST, M. (Ed.), New Directions in the Law of the Sea, Vol. I, Documents, New York, Oceana, 1973.

le HARDY de BEAULIEU, L., Le droit belge de la mer, Namur, Faculté de Droit, 1990, 207 p.

LE ROY, D. en VANHAECKE, P., Haalbaarheidsstudie betreffende een gemeenschappelijke mariene wetenschappelijke infrastructuur, Antwerpen, ECOLAS, september 1993, 65p. en bijlagen.

LEE, A.J., 'North Sea: Physical Oceanography', in The North West European Shelf Seas: the Seabed and the Sea in Motion. II Physical and Chemical Oceanography and Physical Resources, BANNER, F.T., COLLINS, M.B. en MASSIE, K.S. (ed.), Amsterdam, Elsevier, 1980, 467-493.

LEE, A.J., 'The North Sea-setting the scene', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 9-17.

LEJEUNE, Y., 'Les Communautés et les Régions Belges dans les relations internationales', RBDI, 1981.

LEJEUNE, Y., 'La mer territoriale fait-elle parti du territoire de la province?', Administration Publique, 337 (1976-1977).

LETALIK, N., 'Arrest of Vessels and the Law of the Sea', in The Developing Order of the Oceans, KRUEGER, R.B. en RIESENFELD, S.A. (Eds.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1985, 687-712.

LEVIEIL, D., 'The 1997 North Sea Intermediate Ministerial Meeting and the 1996 Session of the UN Commission for Sustainable Development' in Marine Environmental Management: Review of Events in 1995 and Future Trends, EARLL, R.C. (Ed.), Candle Cottage, Kempsey, Glos., (139 p.), 49-52.

LEVY, J.-P., Les Nations Unies et la Convention sur le droit de la mer, Colloquium over België en het nieuwe Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, Brussel, 25 november 1994.

LIDGATE, H.J., 'Nutrients in the North Sea- a fertilizer industry view', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 189-218.

Lord CLINTON DAVIS, 'The UK, Europe and the Global Maritime Trading System', 18 MP 473-475 (1994).

LOWE, A., 'The Right of Entry into Maritime Ports in International Law', 14 SDLR 597-622 (1976-1977).

LOWE, A.V., 'A Move against Substandard Shipping', 6 MP 326-330 (1982).

LUCCHINI, L. en VOECKEL, M., Droit de la mer, Paris, Pedone, Vol. I, 1990.

- LUTZ, R.E. en ARON, G.D., 'Codes of Conduct and Other International Instruments', in Transferring Hazardous Technologies and Substances, HANDL, G. en LUTZ, R.E. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1989, 129-157.
- LYSTER, S., International Wildlife Law, Cambridge, Grotius Publications Limited, 1985, 470 p.
- M'GONIGLE, R.M. en ZACHER, M.W., Pollution, Politics and International Law, Berkeley, University of California Press, 1979.
- M'GONIGLE, R.M., "Developing Sustainability" and the Emerging Norms of International Environmental Law: The Case of Land-Based Marine Pollution Control", 28 CYIL 169-224 (1990).
- MACDONALD, J.M., 'Appreciating the Precautionary Principle as an Ethical Evolution in Ocean Management', ODIL, 1995/3, 255-286.
- MACGARVIN, M. en JOHNSTON, P., 'The 1993 North Sea Quality Status Report', North Sea Monitor, december 1993, 12-15.
- MACGARVIN, M., Het Greenpeace Boek. De Noordzee, Weert, M&P, 1990, 144 p.
- MACGARVIN, M., The North Sea, Londen, Collins & Brown, 1990.
- MACNEILL, J., 'Impacts of Oil Pollution', 13 Environmental Policy and Law 87-96 (1984).
- MAERTENS, D., 'Een grote ondiepe plas', Panda (Wereld Natuur Fonds), 1991, nr. 41, 4-8.
- MAES, F., 'De verdragen ter bescherming van de Maas en de Schelde in een diplomatieke en internationaal milieurechtelijke context', 5 TMR 329-344 (1996).
- MAES, F., Gecoördineerd voorstel bijzonder reglement op de Vlaamse waterwegen, Gent, UG, 14 oktober 1993.
- MAES, F., De Bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging veroorzaakt door de koopvaardij scheepvaart. Internationale rechten en verplichtingen van staten, met bijzondere aandacht voor de Europese statenpraktijk, Doctoraal Proefschrift, Gent, 1996.
- MAES, F. en SOMERS, E., Ontwerp van voorstel van Decreet houdende de bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging afkomstig van het Vlaamse Gewest, Studie in opdracht van Greenpeace België, Universiteit Gent, 10 december 1991.
- MAES, F., 'De burgerlijke aansprakelijkheid van de scheepseigenaar en de vergoeding voor schade ontstaan door olieverontreiniging: een verduidelijking bij de toepasselijke verdragen en contracten', BTIR 97-128 (1988).
- MAES, F. en SOMERS, E., De tenuitvoerlegging van de Noordzeeverklaringen in België (Studie uitgevoerd in opdracht van Greenpeace International), Gent, december 1989.
- MAES, F. en SOMERS, E., Implementation of the Second North Sea Conference: Belgium, Greenpeace Paper 11, Ghent, 1989.
- MAES, F. en SOMERS, E., The Implementation of the North Sea Declarations. A Belgian Assessment, Ghent, October 1989.
- MAGGS, J., 'The Ministerial Declaration of the Fourth North Sea Conference. A Review', North Sea Monitor, juni 1995, 4-24.
- MAGRAW, D.W., 'International Legal Remedies', in Transferring Hazardous Technologies and Substances. The International Legal Challenge, HANDL, G., LUTZ, R.E. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1989, 240-267.
- MAGRAW, D., 'Transboundary Harm', 80 AJIL 327-329 (1980).

- MAHMOUDI, S., 'Customary International Law and Transit Passage', 20 ODIL 157-174 (1989).
- MAHMOUDI, S., 'Sweden's Economic Zone Act', 8 TIJMCL 524-529 (1993).
- MANGONE, G.J., Law for the World Ocean, London, Stevens & Sons, 1981.
- MANI, V.S., 'Ocean Dumping of Radioactive Wastes: Law and Politics', 24 IJIL 224-244 (1984).
- MANKABADY, S., International Shipping Law. IMO Rules, Vol. 1, London, Euromoney Books, 1991.
- MANKABADY, S., The International Maritime Organization. International Shipping Rules, Vol. 1, London, Croom Helm, 1986.
- MANN BORGESSE, E., 'The IMO and the UN Convention on the Law of the Sea', 7 Ocean Yearbook 8-13 (1988).
- MAROTTA RANGEL, V., 'Le Plateau continental dans la Convention de 1982 sur le droit de la mer', 194 RCADI Vol. V, 269-428 (1985).
- MAST, A., Grondwettelijk recht, Gent, 1973.
- MAST, A., Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht, Gent-Leuven, 1981.
- Mc DADE, P.V., 'The Removal of Offshore Installations and Conflicting Treaty Obligations as a Result of the Emergence of the New Law of the Sea: A Case Study', 24 San Diego Law Review 676-677 (1987).
- MC CAFFREY, S., (Special Rapporteur), Fourth Report on the law of the non-navigational uses of international watercourses, Doc. A/CN.4/412 and Add.1 and 2, in YILC 238-240 (1988/II -part one).
- MCGARITY, T.O., 'International Regulation of Deliberate Release Biotechnologies', in International Responsibility for Environmental Harm, FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1991, 319-361.
- McGILVRAY, F., 'Marine Debris on Britain's Coast', North Sea Monitor, 1994/1, 8-10.
- MCINTYRE, A.D., 'Pollution in the North Sea from oil-related industry- an overview, in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 425-445.
- McLOUGHLIN, J. en BELLINGER, E.G., Environmental Pollution Control. An introduction to Principles and Practice of Administration, London, Graham & Trotman, 1993.
- MCMILLAN, D.J., 'The Extent of the Continental Shelf. Factors Effecting the Accuracy of a Continental Margin Boundary', 9 MP 148-156 (1985).
- MEADOWS, D.H., MEADOWS, D.L. en RANDERS, J., Beyond the Limits. Global Collapse or a Sustainable Future, London, Earthscan Publications, 1992.
- MEE, L.D., 'Scientific Methods and the Precautionary Principle', in The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation, FREESTONE, D. en HEY, E. (Eds.), The Hague, Kluwer Law International, 1996, 113-119.
- MEESE, S., 'When Jurisdictional Interests Collide: International, Domestic, and State Efforts to Prevent Vessel Source Oil Pollution', 12 ODIL 71-139 (1982).
- MEIRE, P. en DEVOS, K., 'Vogels voor de Belgische kust', Panda (Wereld Natuur Fonds), 1991, nr. 41, 9-11.
- MEIRE, P., ROSSAERT, G., DE REGGE, N., YSEBAERT, T. en KUIJKEN, E., Het Schelde-estuarium: ecologische beschrijving en een visie op de toekomst, Rapport RUG-WWE nr. 28, Rapport I.N. nr. A. 92.57.

Hasselt/Gent, Instituut voor Natuurbehoud/ Universiteit Gent, juli 1992, 150 p.

MEIRE, P., HOFFMAN, M. en YSEBAERT, T. (red.), De Schelde: een stroom natuurtalent, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, Rapport 95.10, 1995, 32 p.

MEIRE, P., DEMAN, R., VOET, H. en YSEBAERT, T., 'Het Groot Buitenschoor. Een uniek gebied langs de Beneden Schelde: hoe lang nog?', Natuureservaten, 1990/5, 4-7.

MELLER, E., 'Use of heavy metal chemicals: impacts and strategies with regard to the aquatic environment', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 323-338.

MENSAH, T.A., 'The IMCO Experience', in Law, Institutions and the Global Environment, HARDGROVE, J.L. (Ed.), New York, Oceana, 1972, 237.

MENSAH, T.A., 'The Shipping Perspective', in New Developments in Marine Science and Technology: Economic, Legal and Political Aspects of Change, ALEXANDER, L.M., ALLEN, S. en HANSON, L.C. (Eds.), Honolulu, The Law of the Sea Institute, 1989, 448-459.

METAXAS, B., Flags of Convenience, Aldershot, Gower, 1985.

MINA-RAAD, Oriëntatienota Duurzame Ontwikkeling in Vlaanderen: Aanzet tot realisatie, (1994).

MINA-RAAD, Advies inzake de Richtnota Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen, Brussel, 19 januari 1993, 26p.

MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID EN LEEFMILIEU - BMM, Inventaris Stroom- en getijmetingen 1977 tot 1995, Oostende.

MINISTERIE VAN VERKEER EN INFRASTRUCTUUR, BESTUUR VAN DE MARITIEME ZAKEN EN VAN DE BINNENVAART, Jaarverslagen over de werkzaamheden van de Waterschoutkantoren en de Zeevaartpolitie, (1992) en (1993).

MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen. Richtnota, Brussel, Aminal, Dienst Natuurbehoud en Instituut voor Natuurbehoud, 1991, 48p. en kaart.

MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT, In goed vaarwater. Milieubeleidsplan voor de scheepvaart 1991-1994, oktober 1991, 9p.

MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID EN LEEFMILIEU (BBM), Evaluatie van de toestand van de Noordzee, Brussel, november 1987.

MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT, RIJKSWATERSTAAT, DIRECTIE NOORDZEE, Watersysteemplan Noordzee 1991-1995, september 1993, 90p.

MINISTERIE VAN LANDBOUW, Sectorplan/Bijstands aanvraag Visserij- en aquicultuursector 1994-1999 (in toepassing van Verordening (EEG) nr. 3699/93), Brussel, 25 maart 1993.

MINISTERIE VAN MIDDENSTAND EN LANDBOUW, Ontwerp Beleidsnota Zeevisserij, Brussel, mei 1995, 22 p.

MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID EN LEEFMILIEU - (IHE-BMM) EN ADMINISTRATIE WATERINFRASTRUCTUUR EN ZEEWEZEN- AWZ, Invloed van baggerspecieoplossingen op het leefmilieu in de Zuidelijke Noordzee, Proceedings studiedag 2 maart 1994.

MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, Documentatiemap Groene Hoofdstructuur, Brussel, 1993, 25p. en bijlagen.

MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID EN LEEFMILIEU - BMM EN ADMINISTRATIE WATERINFRASTRUCTUUR EN ZEEWEZEN - AWZ, Ecologische impact van baggerspecieoplossingen voor de Belgische kust eindrapport, Brussel, maart 1993, 101 p.

MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT, Promotion in Ports of Marpol.

MITCHELL, R.B., International Oil Pollution at Sea. Environmental Policy and Treaty Compliance, Cambridge, MIT Press, 1994.

MOERENHOUT, R. en SMETS, J., De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994.

MOLITOR, M.R., International Environmental Law. Primary Materials, Deventer, Kluwer Law and Taxation, 1991.

MOLODTSOV, S., 'The Exclusive Economic Zone: Legal Status and Regime of Navigation', 6 Ocean Yearbook 203-216 (1986).

MOLTKE, K., 'The Relationship between Policy, Science, Technology, Economics and Law in the Implementation of the Precautionary Principle', in The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation, FREESTONE, D. en HEY, E. (Eds.), The Hague, Kluwer Law International, 1996, 97-108.

MOORE, J.N., 'The Regime of Straits and the Third United Nations Conference on the Law of the Sea', 74 AJIL 77-121 (1980).

MORIN, J.-Y., 'La pollution des mers au regard du droit international', in La protection de l'environnement et le droit international, Colloque de l'Académie de Droit International de la Haye, KISS, A. (Ed.), 14-16 VIII 1973, Leiden, Sijthoff, 1975, 239-352.

MORTELMANS, K.J.M. (ed.), Handboek voor de Europese Gemeenschappen. Verdragsteksten en aanverwante stukken, Deventer, Kluwer.

MULS, P., U.S. Oil Pollution Act, Henrijean, Antwerp, September 1992.

NADELSON, R., 'The Exclusive Economic Zone. State Claims and the Los Convention', 16 MP 463-487 (1992).

NANDA, V.P. en BAILEY, B.C., 'Nature and Scope of the Problem', in Transferring Hazardous Technologies and Substances, HANDL, G. en LUTZ, R.E. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1989, 3-39.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL, Clean Ships, Clean Ports, Clean Oceans, Controlling Garbage and Plastic Waste at Sea, Washington D.C., National Academy Press, 1995.

NATIONALE BANK VAN BELGIE, Het economisch belang van de Haven van Gent 1986 tot 1992, Gent, 6 mei 1994, 25 p.

NATIONALE BANK VAN BELGIE, Het economisch belang van de Haven van Gent 1985 tot 1991, Gent, 25 mei 1993, 26p.

NATIONALE BANK VAN BELGIE, Het economisch belang van de Haven van Gent, Gent, 24 juni 1992, 27p.

NATUURRESERVATEN V.Z.W., Snelschrift 93/2 - Plan Zeehond, een actieplan voor de IJzermondig en omgeving, BOSSU, P., (red.), Brussel, november 1993, 15p.

NATUURRESERVATEN VZW en WWF, 'Tussen land en zee: dringend nood aan een integraal kustzonebeheer. 10-puntenprogramma voor integraal kustzonebeheer in België', Symposium "Kustdag" "Tussen land en zee", De Haan, 1994, 18 p.

- NAVEAU, J., 'La Belgique fédérale et l'espace aérien', XXVII BTIR 233-243 (1994).
- NELSON, L.D.M., 'The New Deep Sea-Bed Mining Regime', 10 IJMC 189-203 (1995).
- NELSON, L., 'Câbles et pipelines sous-marins', in Traité du Nouveau Droit de la Mer, DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), 809-818.
- NELSON, L.D.M., 'The Roles of Equity in the Delimitation of Maritime Boundaries', 84 AJIL 837 (1990).
- NERC, Scientific Group on Decommissioning Offshore Structures, First Report by the Natural Environment Research Council for the Department of Trade and Industry, April 1996.
- NIHOUL, C., 'From the Oslo and Paris Conventions to the Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic', NSTF News, May 1992.
- NIJSSEN, H. en ZIJLSTRA, J.J., 'Vissen', in De Noordzee, DE WOLF, P. (Red.), Terra Uitgeverij, Zutphen, MCMXC, 113-123.
- NINABER, E., 'Ocean Incineration of Hazardous Waste: Bunker Fuel - the New Dumping Ground for Industry Waste', 12 North Sea Monitor 16-18 (1994/4).
- NINABER, E., 'Air Pollution from Ships: What is Happening at the IMO', 11 North Sea Monitor 9 (Sept. 1993).
- NINABER, E., MARPOL 73/78. 'The Need for Reform', 11 North Sea Monitor 6 (Sept. 1993).
- NIRAS, Radioactief afvalbeheer in België. Overzicht van de toestand, december 1986.
- NOELKE, E., 'The Harbour Authority Approach to the Environment: Role of the European Harbour Masters Association', 17 MP 380-386 (1993).
- NOLLKAEMPER, A., "What you risk reveals what you value", and Other Dilemmas Encountered in the Legal Assaults on Risks, in The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation, FREESTONE, D. en HEY, E. (Eds.), The Hague, Kluwer Law International, 1996, 73-94.
- NOLLKAEMPER, A., 'The Precautionary Principle in International Law: What's New Under the Sun', 22 MPB 109 (1991).
- NOLLKAEMPER, A., The Legal Regime for Transboundary Pollution: Between Discretion and Constraint, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993.
- NORDQUIST, M.H. (Ed.), United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A Commentary, Vol. IV, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991.
- NORENG, O., The Oil Industry and Government Strategy in the North Sea, London, Croom Helm, 1980.
- NORTH SEA TASK FORCE, Guide to the North Sea Quality Status Report 1993, London, OSPARCOM, 1994.
- NORTH SEA TASK FORCE, North Sea Quality Status Report 1993, Londen, Oslo and Paris Commissions, 1993, 132 p.
- NORTH SEA TASK FORCE, North Sea Subregion 4 Assessment Report 1993, 195 p.
- NOYES, J.E., 'The US Oil Pollution Act of 1990', 7 IJECL 43-56 (1992).
- NSTF/OSPARCOM/ICES, 'Important Issues in Enhancing Scientific Understanding of the North Sea Environment', North Sea Environment Report No.2, London, 1990.

- NWEIHED, K.G., 'The International Maritime Organization: A Venezuelan Perspective', 6 Ocean Yearbook 171-196 (1986).
- NYS, R., Ecologie. Theorie en praktijk, Monografie Stichting Leefmilieu, Kapellen, DNB/Uitg. Pelckmans, 1987, 360p.
- O'CONNELL, D.P., The International Law of the Sea, Oxford, Clarendon Press, 1982 (Vol I) en 1984 (Vol II).
- O'CONNELL, D.P., 'The Juridical Nature of the Territorial Sea', 45 BYIL 303-383 (1971).
- ODA, SH., 'The Concept of the Contiguous Zone', 11 ICLO 131-153 (1962).
- ODA, S., 'Fisheries under the United Nations Convention on the Law of the Sea', 77 AJIL 739-755 (1983).
- ODUM, H.T., Energy, Environment and Public Policy. A Guide to the Analysis of Systems, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 95, UNEP, 1988.
- OECD, OECD Environmental Performance Reviews. Germany, Parijs, 1993.
- OECD, Oil and Gas Information 1992, OCDE/AIE, Paris, 1993.
- OECD, Maritime Transport 1991, Paris, 1993.
- OECD, Review of Fisheries in OECD Member Countries, Parijs, OECD, 1994, 337 p.
- OFFICE OF TECHNOLOGY TASK FORCE, Wastes in Marine Environments, Cambridge, Hemisphere Publication Resource Center, 1987.
- OFFRINGA, H., SEYS, J., VAN DEN BOSSCHE, W. en MEIRE, P., Seabirds on the Channel doormat, Rapport IN 95.12, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1995, 122p.
- OFFRINGA, H. en MEIRE, P., Tellingen van gestrande zeevogels langs de Vlaamse kust. oktober 1994-maart 1995, Rapport IN 95.13, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, 1995, 15 p. en bijlagen.
- OKAMURA, B., 'Proposed IMO Regulations for the Prevention of Air Pollution from Ships', 26 JMLC 189-190 (1995).
- OKIDI, C.O., Regional Control of Ocean Pollution: Legal and Institutional Problems and Prospects, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1978.
- OLSON, P.H., 'Port Reception Facilities for Ship-Generated Waste. Practical Experiences', 50 Baltic Sea Environment Proceedings 65-89 (1993).
- ONUF, N.G., 'Further Thoughts on a New Source of International Law: Professor D'Amato's 'Manifest Intent'', 65 AJIL 774-782 (1971).
- OSCOM, Thirteenth Annual Report on the Activities of the Oslo Commission (1988), London, 1989.
- OSLO AND PARIS COMMISSIONS, Progress Report on the Activities of the Oslo and Paris Commissions. November 1987 - March 1990, Londen, 1990.
- OSPARCOM, Monitoring and Assessment, London, July 1992.
- OST, F., 'Het patrimonium opnieuw bekeken: Een juridisch statuut voor het milieu?', in Milieu rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht', GUTWIRTH, S. (Ed.), Tegenspraak-Cahier 15, Gent, Mys en Breesch, 1994, 57-82.

- OSTERGAARD, J., 'National Experience in the Implementation of HELCOM Recommendation in the Field of MC', in 59 Baltic Sea Environment Proceedings 166-175 (1994).
- OTTESSEN, P., SPARKES, S. en TRINDER, C., 'Shipping Treats and Protection of the Great Barrier Reef Marine Park - The Role of the Particularly Sensitive Sea Area Concept', 9 IJMLC 507-522 (1994).
- OUDE ELFERINK, A., 'Lithuanian Legislation on the Territorial Sea', 8 TIJMCL 292 (1993).
- OXMAN, B.H., 'Political, Strategic and Historical Considerations', in International Maritime Boundaries, CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 22-28.
- PALLEMAERTS, M., 'The North Sea Ministerial Declarations from Bremen to the Hague: Does the Process Generate any Substance?', 7 IJECL 1-26 (1992).
- PALLEMAERTS, M., 'IPPC: Re-Regulation or De-Regulation?', 5 European Environmental Law Review 174-179 (1996).
- PALLEMAERTS, M., 'Van Stockholm tot Rio: hoe 'duurzaam' is de ontwikkeling van het internationaal milieurecht', 1 TMR 61 (1992/2).
- PALLEMAERTS, M., 'International Environmental Law from Stockholm to Rio: Back to the Future?', 1 Review of International and European Community Environmental Law 260 (1992).
- PARCOM, Procedures and Decisions Manual.
- PARKER, C.J., 'Port and Shipping Management: Workshop Presentation', 17 MP 391 (1993).
- PARTAN, D., 'The Duty to Inform in International Environmental Law', 6 Boston International Law Journal 113 (1988).
- PAWLAK, J.F., 'The ICES data centres', NSTF News, mei 1992, 9-10.
- PAWLAK, J., 'The International Council for the Exploration of the Sea creates a multidisciplinary Advisory Committee on the Marine Environment', NSTF News, juni 1993, 8.
- PAWSON, O., 'Implications of Floating Communities for International Law', Marine Policy Reports, 1989/1, no. 2, 101.
- PAYOYO, P.B., 'Implementation of International Conventions through Port State Control: An Assessment', 18 MP 379-392 (1994).
- PAZARCI, H., 'Le concept de zone contiguë dans la Convention sur le droit de la mer', 18 BTIR 249-271 (1984-1985).
- PEDRICK, J.L., 'Tankship Design Regulation And Its Economic Effect On Oil Consumers', 9 JMLC 377-395 (1978).
- PEET, G. en GUBBAY, S., 'Marine Protected Areas in the North Sea' in The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 241-251.
- PEET, G., 'The Anticipation Principle as a Basis for Policy?', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988.
- PEET, G., 'London Dumping Convention: Obsolete or Effective?', 22 MPB 56 (1991).
- PEET, G., 'Particularly Sensitive Sea Areas - A Overview of Relevant IMO Documents', 9 IJMCL 556-576 (1994).

- PEET, G., Operational discharges from ships. An evaluation of the application of the discharge provisions of the MARPOL Convention by its Contracting Parties, Amsterdam, AIDEnvironment, 15 January 1992.
- PEET, G., NIJKAMP, H., NELISSEN, P.-H. en MAAS, F.-J., Bruinvissen, dolfinen en walvissen van de Noordzee, Weert, M & P, 1992, 80p.
- PEET, G., 'Particularly Sensitive Sea Areas - A Documentary History', IJMCL, 1994, 469-506.
- PEET, G., 'International Co-operation to Prevent Oil Spills at Sea: Not Quite the Success It Should Be', Green Globe Yearbook 41-54 (1994).
- PEET, G., 'The Role of (Environmental) Non-Governmental Organizations at the Marine Environment Protection Committee (MEPC) of the International Maritime Organization (IMO), and the London Dumping Convention (LDC)', 22 Ocean & Coastal Management 3-18 (1994).
- PEET, G., 'Oil Spill in the Marine Environment: How Big is the Problem', 11 North Sea Monitor 4-6 (1993).
- PEET, G., 'The MARPOL Convention: Implementation and Effectiveness', 7 IJECL 278-279 (1992).
- PERSOONE, G., 'Basisbegrippen van milieutoxicologie', in Inleiding tot de milieuproblematiek: milieusanering voor niet-technologen, Gent, 19 januari 1990.
- PIIRAINEN, P., 'Reception of Ship-Generated Wastes. National Report of Sweden', in 50 Baltic Sea Environment Proceedings 51-56 (1993).
- PINESCHI, L., 'The Transit of Ships Carrying Hazardous Wastes through Foreign Coastal Zones', in International Responsibility for Environmental Harm, FRANCIONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1991, 312.
- PINTO, M.C.W., 'The Duty of Co-operation and the United Nations Convention on the Law of the Sea', in Realism in Law-Making. Essays on International Law in Honour of W. Riphagen, BOS, A. en SIBLESZ, H. (Eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986.
- PLANT, G., 'Safer Ships and Cleaner Seas: A Review Article on the Report of Lord Donaldson's Inquiry into the Prevention of Pollution from Merchant Shipping', 9 IJMCL 535-555 (1994).
- PLANT, G., 'International Traffic Separation Schemes in the New Law of the Sea', 9 MP 134-147 (1985).
- PLANT, G., 'Traffic Separation Schemes in the EEZ', 9 MP 332-333 (1985).
- PLANT, G., 'International Legal Aspects of Vessel Traffic Services', 14 MP 71-81 (1990).
- PLANT, G., 'Navigation Regime in the Turkish Straits for Merchant Ships in Peacetime. Safety, Environmental Protection and High Politics', 20 MP 15-27 (1996).
- PLATZÖDER, R. (Ed.), Third United Nations Conference on the Law of the Sea., New York, Oceana Publications, 1986, Vol. X.
- POLICY RESEARCH CORPORATION N.V., Het economisch belang van de Vlaamse Havensektor, Studie in opdracht van het Vlaamse Gewest, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Antwerpen, 1992, 32p.
- PORTMANN, J.E., 'The implementation of the Monitoring Master Plan', NSTEN, December 1991, 4-5.
- POSTMA, H., 'De chemie van het water', in De Noordzee, DE WOLF, P. (Red.), Terra Uitgeverij, Zutphen, MCMXC, 65-75.

- POWER, V., EC Shipping Law, London, Lloyd's of London Press, 1992.
- POWER, V., EC Shipping Law. First Supplement to the first Edition, London, Lloyd's of London Press, 1994.
- PRAT, J.-L., 'The Role and Activities of the European Communities in the Protection and Preservation of the Marine Environment of the North Sea', in The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Cooperation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 107-108.
- PRAVDIC, V., GESAMP. The First Dozen Years, UNEP, 1981.
- PRESCOTT, J.R.V., The Maritime Political Boundaries of the World, London, Methuen, 1985.
- PRITCHARD, Z.S., 'Load on Top: From the Sublime to the Absurd', 9 JMLC 185-224 (1978).
- PROTT, L., 'Rapport Australien', XVII BTR, 39 (1983/1).
- PULVENIS, J., 'Le plateau continental. Définition et régime des ressources', in Traité du nouveau droit de la mer, DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), 275-336.
- READY, N.P., Ship Registration, London, Lloyd's of London Press, 1991.
- REDANT, F. en POLET, H., Introduction on the finfish by-catches and discards in the Belgian Norway lobster (*Nephrops norvegicus*) fishery, ICES, Shellfish Comm., CM 1994/G:29, 19p. en bijlagen.
- REDANT, F. en POLET, H., Results of a discard study on the Belgian *Nephrops* fishery in the central North Sea, ICES, Shellfish Comm., CM 1994/K:44, 15p. en bijlagen.
- REDCLIFT, M., Sustainable Development. Exploring the Contradictions, London, Routledge, 1992.
- REDGEWELL, C., 'Intergenerational Equity and Global Warning', in International Law and Global Climate Change, CHURCHILL, R. en FREESTONE, D. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1991, 41 e.v..
- REGLAT-BOIREAU, A., 'La désaffectation des installations en mer', 28 AFDI 873 (1982).
- REHBINDER, E. en STEWART, R., Environmental Protection Policy, Berlin, Walter de Gruyter, 1985, 15-28.
- REID, P.C., 'The work of the North Sea Task Force' in The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), Londen, Graham & Trotman, 1990, 80-88.
- REID, P.C., TAYLOR, A.H. en STEPHENS, J.A., 'The Hydrography and Hydrographic Balances of the North Sea', in Pollution of the North Sea. An Assessment, SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), Berlin, Springer-Verlag, 1988, 3-17.
- REIJNDERS, P.J.H., 'Accumulation and Body Distribution of Xenobiotic in Marine Mammals', in Pollution of the North Sea. An Assessment, SALOMONS, W., BAYNE, B.L., DUURSMA, E.K. en FORSTNER, U., (Eds.), Berlin, Springer-Verlag, 1988, 596-603.
- REIJNDERS, P.J.H., 'Zeezoogdieren', in De Noordzee, DE WOLF, P. (Red.), Terra Uitgeverij, Zutphen, MCMXC, 132-138.
- REIJNDERS, P., 'Environmental Impact of PCB's in the Marine Environment', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 85-98.
- REMOND-GOUILLOUD, M., 'Anatomie d'un monstre marin: la loi du 5 juillet 1983 réprimant la pollution des mers par hydrocarbures', DMF 703-714 (1983).
- REMOND-GOUILLOUD, M., 'Prevention and Control of Marine Pollution', in The Environmental Law of the

- Sea, JOHNSTON, D.M. (ed.), Berlin, Erich Smidt Verlag, 1981, 193-202.
- REYNOLDS, P., 'The EEC and the Law of the Sea', MP, 1977.
- RISENBROUGH, R. W., 'Chemical Changes in the Marine Environment: Origins and Concepts', in Marine Pollution, ALBAIGES, J. (Ed.), New York, Hemisphere Publishing Corporation, 1989, 12-13.
- ROBINSON, N. (ed.), Agenda 21: Earth's Action Plan, New York, Oceana Publications, 1993, 683 p.
- ROBINSON, N.A. (Ed.), Agenda 21 & The UNCED Proceedings, New York, Oceana, 1992.
- ROBSON, G., 'Sea Fisheries Management: the UK Position', MP, 1993/5, 347347.
- ROELANDT, M., La condition juridique des pipelines dans le droit de la mer, Paris, PUF, 1990
- ROMI, R., 'Chronique de droit public de l'environnement', Revue du droit Public (RDP), 769 (1995/3).
- ROOSE, P., COOREMAN, K. en VYNCKE, W., 'PCB's in cod (*Gadus morhua*), flounder (*Platichthys flesus*), blue mussel (*Mytilus edulis*) and brown shrimp (*Crangon crangon*) from the Belgian continental shelf: relation to biological parameters and trend analysis', in VAN DEN BERG *et al.* (eds.), Dioxin 96. 16th Symposium on Chlorinated Dioxins and Related Compounds. Amsterdam, 12-16 augustus 1996. Ecotoxicology, Toxicology, Metabolism/Toxicokinetics, 22-27.
- ROOSE, P., 'Quasimeme verbetert internationale monitoringprogramma's', Het Ingenieursblad, 1993, 7/8, 16-17.
- ROSE, G. en PALEOKRASSIS, G., 'Compliance with International Environmental Obligations: a Case Study of the International Whaling Commission' in Improving Compliance with International Environmental Law, CAMERON, J., WERKSMAN, J. en RODERICK, P. (Eds.), Londen, Earthscan Publications, 1996, 148-175.
- ROSE, G. en CRANE, S., 'The Evolution of International Whaling Law' in Greening International Law, SANDS, P. (ed.), Londen, Earthscan Publications, 1993, 159-181.
- ROSS, D.A., Opportunities and Uses of the Ocean, New-York, Springer Verlag, 1980.
- ROYAL SOCIETY FOR THE PROTECTION OF BIRDS, Marine Life Campaigner, juni 1994.
- RUSTER, B., SIMMA, B. en BOCK, M., International Protection of the Environment - Treaties and Related Documents, Volume XXIII, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1981.
- RUSTER, B., SIMMA, B., International Protection of the Environment. Treaties and Related Documents, Second Series, February 1991.
- RYCKBOST, D., 'Het Decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering', 4 TMR 178 e.v. (1995).
- SACHARIEW, K., 'The definition of thresholds of tolerance for transboundary environmental injury under international law: development and present status', XXXVII NIRL 193-206 (1990).
- SAETEVIK, S., Environmental Cooperation between the North Sea States, London, Belhaven Press, 1988.
- SALMON, J.A., 'La pollution des fleuves et des lacs et le droit international', Annuaire de l'Institut de Droit International, Session d'Athènes 1979, Vol. 58/I, 193-263.
- SALOMONS, W., 'Heavy Metal Chemicals - An Overview', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 245-255.
- SANDS, Ph., 'The 'Greening' of International Law: Emerging Principles and Rules', 1 Indiana Journal of Global Legal Studies 1993/2.

- SANDS, Ph., 'International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principals', in Sustainable Development and International Law, LANG, W. (Ed.), London, Graham & Trotman, 1995, 53-66.
- SANDS, Ph., 'The United Nations Framework Convention on Climate Change', 1 Eur. Community Int'l Env't. L. 270 (1992).
- SASAMURA, Y., '34 Years of IMO', IMO News 19 (1993/4).
- SAVVIDES, N., 'Cyprus Navigates its Way to Calmer Waters', 24 Seatrade Review 39 en 43, 45 (1994/9).
- SCHACHTE, W.L., 'The Value of the 1982 UN Convention on the Law of the Sea: Preserving Our Freedoms and Protecting the Environment', 23 ODIL 55-70 (1992).
- SCHACHTER, O., 'Concepts and Realities in the New Law of the Sea', in The New Order of the Oceans, PONTECORVO, G. (Ed.), New York, Columbia Press, 1986, 29-59.
- SCHACHTER, O., 'The Emergence of International Environmental Law', 44 Journal of International Affairs 457-493 (1991).
- SCHEPENS, J., Het Spaans-Canadees visserijconflict ("De Tarbot oorlog"), verhandeling tot het behalen van het diploma van de specialisatieopleiding in de Haven- en Maritieme Wetenschappen, Universiteit Gent, 1996, 78 p. en bijlagen.
- SCHERER, J., 'Environmental Regulation in the Federal Republic of Germany' in HANDLER, T. (ed.), Regulating the European Environment, Londen, Chancery Law Publishing, 1994, 73-75.
- SCHERMERS, H.G. en BLOKKER, N.M., International Institutional Law, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1995.
- SCHOYEN, H. en ERICHSEN, S., 'Replacement of Very Large and Ultra Large Carriers', 22 Maritime Policy & Management 30-32 (1995).
- SCHREUR, J., KÜPER, M., WEULTJES, C. en TER WOORD, R., Basisboek milieurecht. Milieuhygiëne, water, natuur en landschap, Bussum, Coutinho, 1994, 468p.
- SCHROH, K., in 59 Baltic Sea Environment Proceedings 336-347 (1994).
- SCOVAZZI, T., 'Recent Trends in International Environmental Law', in World Treaties for the Protection of the Environment, SCOVAZZI, T. en TREVES, T. (Eds.), Milano, Istituto per l'Ambiente, 1992.
- SEYS, J., De Belgische kustwateren in vogelperspectief, Brussel, Wereld Natuur Fonds (WWF) in samenwerking met het Instituut voor Natuurbehoud, juni 1993.
- SEYS, J., MEIRE, P., DEVOS, K. en KUIJKEN, E., De Kust- en Vlaamse Banken: ecologisch belang, raakvlakken met andere functies en beheerssuggesties. Conceptrapport, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, mei 1993, 27 p. en bijlagen.
- SEYS, J. en MEIRE, P., Resultaten stookolieslachtoffertellingen langs de Vlaamse kust in de periode januari-april 1992, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, juni 1992, 17p.
- SEYS, J., MEIRE, P. en KUIJKEN, E., Resultaten van stookolieslachtoffer-onderzoek langs de Vlaamse kust tijdens de winter 1992-93, Hasselt, Instituut voor Natuurbehoud, oktober 1993, 24p.
- SHAH, M.J., 'Maritime Law and the Developing Countries: Attitudes and Trends', 6 Ocean Yearbook 107-138 (1986).
- SHARMA, P., 'The Relevance of Economic Factors to the Law of Maritime Boundary Delimitation Between Neighbouring States', in The UN Convention of the Law of the Sea: Impact and Implementation, BROWN, E.D.

en CHURCHILL, R.R. (Eds.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1988.

SHELL, Removal and Disposal of the Brent Spar: A Safety and Environmental Assessment of the Options (the AURIS report), Prepared for Shell UK Exploration and Production by the University of Aberdeen, 1994.

SHELL, Brent Spar Abandonment Best Practicable Environmental Option (BPEO), Prepared for Shell UK Exploration and Production by Rudall Blanchard Associates Limited, December 1994.

SHELL, Brent Spar Abandonment Impact Hypothesis, Prepared for Shell UK Exploration and Production by Rudall Blanchard Associates Limited, December 1994.

SHELTON, D., 'The Impact of Scientific Uncertainty on Environmental Law and Policy in the United States', in The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation, FREESTONE, D. en HEY, E. (Eds.), The Hague, Kluwer Law International, 1996, 209-229.

SHERMAN, K. en ALEXANDER, L.M. (eds.), Biomass Yields and Geography of Large Marine Ecosystems, Westview Press, Boulder, 1989.

SHERMAN, K. en ALEXANDER, L.M. (eds.), Variability and Management of Large Marine Ecosystems, Westview Press, Boulder, 1986.

SHERMAN, K., ALEXANDER, L.M. en GOLD, B. (eds.), Food Chains, Yields, Models and Management of Large Marine Ecosystems, Westview Press, Boulder, 1991.

SIBTHORP, M.M. (Ed.), The North Sea. Challenge and Opportunity, London, Europa Publications Ltd., 1975.

SIDAWAY, R., 'Recreation and Tourism on the Coast: Managing Impacts and Resolving Conflicts' in Directions in European Coastal Management, HEALY, M.G. en DOODY, J.P. (eds.), Cardigan, Samara Publishing Limited, 1995, 71-78.

SIMMONDS, K.R., New Directions in the Law of the Sea (NDLS), Londen, Oceana Publications, 1995.

SKOURTOS, N., 'Legal Effects for Parties and Nonparties: The Impact of the Law of the Sea Convention', in Entry into Force of the Law of the Sea Convention, NORDQUIST, H.H. en MOORE, J.N. (Eds.), The Hague, Martinus Nijhoff, 1995, 187-211.

SKOV, H., DURINCK, J., LEOPOLD, M.F. en TASKER, M.L., Important Bird Areas for Seabirds in the North Sea, Cambridge, Birdlife International, 1995, 156 p.

SMETS, H., 'The Right to Information on the Risks Created by Hazardous Installations at the National and International Level', in o.c., FRANCONI, F. en SCOVAZZI, T. (Eds.), 449-475 (1991).

SMETS, H., 'The Polluter Pays Principle in the Early 1990s', in The Environment After Rio. International Law and Economics, CAMPIGLIO, L., PINESCHI, L., SINISCALCO, D. en TREVES, T. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1994, 131-147.

SMIT ENGINEERING BV, Feasability Study - Phase I, II and III. Report for the Scrapping of the Brent Spar, Contract to Shell UK Exploration and Production, 1992; Mc Dermott Engineering Europe, Decommissioning and Abandonment Screening Study for the Brent Spar Facility, 1993.

SMITH, R.W., Exclusive Economic Zone Claims. An Analysis and Primary Documents, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986.

SMITH, B.D., State Responsibility and the Marine Environment. The Rules of Decision, Oxford, Clarendon Press, 1988.

SMITH, B.D., 'Innocent Passage as a Rule of Decision: Navigation vs. Environmental Protection', 21 Colombia

Journal of Transnational Law 49-102 (1982).

SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, La Loi "Littoral". Loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, Parijs, Economica, 1987, 388p.

SOCIETY FOR UNDERWATER TECHNOLOGY, Exclusive Economic Zones. Resources, Opportunities and the Legal Regime, London, Graham Trotman Ltd., 1986.

SOHN, L.B., 'Implications of the Law of the Sea Convention Regarding the Protection and Preservation of the Marine Environment', in The Developing Order of the Oceans, KRUEGER, R.B. en RIESENFELD, S.A. (Eds.), Honolulu, Law of the sea Institute, 1985, 103-116.

SOMERS, E., 'Enkele volkenrechtelijke bedenkingen omtrent het onderhoud van de Schelde', in Liber Amicorum E. van Bogaert, Antwerpen, Kluwer, 1985, 239-251.

SOMERS, E., 'Kanttekeningen bij het UNCTAD-Verdrag inzake de registratievoorwaarden voor zeeschepen', in Liber Amicorum Lionel Tricot, Antwerpen, Kluwer, 1988, 469-488.

SOMERS, E. en MAES, F., Het structurele falen van een Belgisch Noordzee-actieplan en voorstellen voor een Noordzeebeleid inzake vervuiling, Studie uitgevoerd in opdracht van Greenpeace, Universiteit Gent, 1990.

SOMERS, E., 'The Division of Powers in Maritime Areas', XVII BTIR 323 e.v. (1983/1).

SOMERS, E., 'Het juridisch statuut van het Belgisch continentaal plat', Water 3-8 (1987).

SOMERS, E., 'Juridische implicaties bij de bouw van een kunstmatig eiland voor de Belgische kust', in LAVRYSEN, L. (Ed.), Milieurecht. Recente Ontwikkelingen, deel II, Brussel, Story-Scientia, 1989, 169-189.

SOMERS, E., Inleiding tot het internationaal zeerecht, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 457 p.

SOMERS, E., 'The Problem of the Wielingen: The Delimitation of the Belgian Territorial Sea with Respect to the Netherlands', 3 IJECL 19-36 (1988).

SOMERS, E., De delimitatie van de Belgische territoriale zee ten opzichte van Nederland: de Wielingenproblematiek, Lezing gehouden in het kader van de Postuniversitaire Cyclus Haven- en Maritieme Wetenschappen, Gent, 25 maart 1987.

SOMERS, E., 'Een vaste oeververbinding over de Westerschelde: A Bridge over Troubled Waters?', RW 1730-1736 (1987).

SOMERS, E., 'Juridische aspecten van het continentaal plat' in Colloquium Oppervlaktedelfstoffenproblematiek in Vlaanderen. Proceedings, 24-25 oktober 1991, BOLLE, I., BRIJSSE, Y., MOSTAERT, F., VAN BURM, Ph. en ZEJWITS, L. (eds.), Gent, Genootschap van Geologen van de Universiteit Gent vzw, 1992, 79-99.

SOMSEN, H., 'The Regionalization of the EC Marine Pollution Law: The Example of the Mediterranean Sea', 6 IJECL (1991).

SOONS, A.H.A., Zeegrenzen en zeespiegel. Volkenrechtelijke beschouwingen over de effecten van het stijgen van de zeespiegel op grenzen in de zee, Deventer, Kluwer, 1989.

SPAANS, J.A., 'Iedere tweehonderd jaar een olieramp', Symposium "Rampen voor onze kust, het voorkomen waard", Den Haag, 10 februari 1994.

SPAGNI, D., GEORGHIU, L. en GIBBONS, M., 'French marine technology policy', MP, 1985, 280-287.

SPRINGER, A.L., The International Law of Pollution. Protecting the Global Environment in a World of Sovereign States, Westport, Quorum Books, 1983.

SPRINGER, A., 'United States environmental policy and international law: Stockholm Principle 21 revisited', in International Environmental Diplomacy, CARROLL, J.E. (Ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 45-65.

STEVENSON, J.R. en OXMAN, B., 'The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The 1975 Geneva Session', 69 AJIL 763-797 (1975).

STICHTING REINWATER, Frankrijk: Afvalwater en beleid. Onderzoek naar de haalbaarheid van de internationale afspraken rond Rijn en Noordzee, Amsterdam, januari 1992.

STOPPELENBURG, D., 'Water Quality in the Wadden Sea: The Need for Source-based Measures', North Sea Monitor, 1994/3, 16.

STRANGE, S., 'Who Runs World Shipping?', 52 International Affairs 366-367 (1976).

STRYCKERS, P., 'De reglementering inzake het gebruik van de natuur voor recreatieve doeleinden in het Vlaamse Gewest' in Colloquium Het Natuurbeschermingsrecht, Belgische Vereniging voor Milieurecht, Centre d'étude du droit de l'environnement, Institut de gestion de l'environnement et 'daménagement du territoire, Brussel, 12-13 januari 1996, (in publicatie).

STRYCKERS, P., 'Maatschappelijk draagvlak voor natuur: over waterhoentjes, melkkartons en bierviltjes' in Hof van Eden of Toren van Babel? Natuurbehoud en natuurontwikkeling in Vlaanderen, KNOPS, G. (ed.), Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1996, 58-79.

STUART, J., MEININGER, P., MEIRE, P., Watervogels van de Westerschelde, Middelburg, Rijkswaterstaat, Dienst Getijdewateren, Afdeling Biologie, Gent, Rijksuniversiteit Gent, Laboratorium voor Oecologie der dieren, Zoögeografie en Natuurbehoud, 1990, 175 p. en figuren.

STURMEY, S.G., 'The United Nations Convention on Conditions for Registration of Ships', Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly, 97-117 (1987).

SULLIVAN, E., The Marine Encyclopaedic Dictionary, London, Lloyd's of London Press, 1988.

SUPANCH, G.P., 'The Legal Basis of Intergenerational Responsibility: An Alternative View - The Sense of Intergenerational Identity', 3 Yb. Int'l Env.L. 94-107 (1992).

SUSSKIND, L.E., Environmental Diplomacy. Negotiating More Effective Global Agreements, New York, Oxford University Press, 1994.

SUTHERLAND, G., 'Management and Control of Shipping Around Shetland', 17 MP 371-379.

SWENNEN, C., 'Zeevogels', in De Noordzee, DE WOLF, P. (Red.), Terra Uitgeverij, Zutphen, MCMXC, 124-131.

SYMES, D., 'North Sea Fisheries: Trends and Management Issues' in The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (eds.), Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 271-287.

SYMES, T. en PHILLIPS, V., 'England and Wales' in Environmental Liabilities and Regulation in Europe, BREALEY, M. (ed.), Den Haag, International Business Publishing, 1993, 133-135.

SYMONIDES, J., 'The Legal Status of the Enclosed and Semi-Enclosed Seas', 27 GYIL 113-334 (1984).

SZEKELY, A. en KWIATKOWSKA, B., 'Marine living resources' in SAND, P.H. (ed.), The Effectiveness of International Agreements. A Survey of Existing Legal Instruments, Cambridge, Grotius publications, 1992, 256-301.

- TANGHE, F., 'Kritische bedenkingen bij "Mens, natuur en recht" in Milieu Rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht, GUTWIRTH, S. (Ed.), Gent, Mys & Breesch, 1994, 33-55.
- TANJA, G.J., The Legal Determination of International Maritime Boundaries, Deventer, Kluwer, 1990.
- TANJA, G., 'A New Treaty Regime for the Ems-Dollard Region', 2 IJECL 123-143 (1987).
- TECHNISCHE COMMISSIE NOORDZEE, Jaarverslagen 1992, 1993, 1994, 1995, Brussel, BMM.
- TECHNISCHE COMMISSIE NOORDZEE (MNZ), Stofstromen naar de Noordzee. De Belgische emissies van gevaarlijke stoffen naar de lucht en naar het water in de periode 1985-1995, Brussel, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu (BMM), juni 1995.
- ten HALLERS-TJABBES, C.C., 'TBT in the Open Sea: The Case for a Total Ban on the use of TBT Antifouling Paint', 12 North Sea Monitor 12-14 (1994).
- TESON, F.R., 'Les Etats fédéraux dans les relations internationales: Rapport Argentin', XVII BTIR, 25-27 (1983/1).
- THE PETROLEUM ECONOMIST, Statistical Annual 1995, London, 1995.
- THE INSTITUTE OF MARITIME LAW, The Ratification of Maritime Conventions, Londen, Lloyd's of London Press, 1990.
- TIMAGENIS, G.J., International Control of Marine Pollution, New York, Oceana Publications, 1980, Vol. I.
- TOMCZAK, M., 'Defining Marine Pollution. A Comparison of Definitions used by International Conventions', 8 MP 311 (1984), 317 e.v.
- TOUCHE ROSS & CO., 'International Maritime Organization User Needs and Options for an International Ship Information Database', London, March 1995, in MSC 65/INF.10 (17 March 1995).
- TOUNG, CH., 'Comprehensive Revision of the STCW Convention: An Overview', 26 JMLC 1-4 (1995).
- TREVES, T., 'Codification du droit international et pratique des Etats dans le droit de la mer', 223 RCADI 13-302 (1990/IV).
- TREVES, T., 'La navigation', in Traité du Nouveau Droit de la Mer, DUPUY, R.-J en VIGNES D. (Eds.), Bruxelles, Bruylant, 1985, 687-808.
- TREVES, T., 'The Role of Universal International Organizations in Implementing the 1982 Law of the Sea Conventions', in Implementation of the Law of the Sea Convention Through International Institutions, SOONS, A.H.A. (Ed.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1990, 14-37.
- TREVES, T., 'Navigation', in A Handbook on the New Law of the Sea, DUPUY, R.-J. en VIGNES, D. (Eds.), Académie de droit international, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 835-976.
- UN, Law of the Sea. Current Developments in State Practice, New York, 1987.
- UN, The Law of the Sea. National Legislation on the Exclusive Economic Zone, the Economic Zone and the Exclusive Fishery Zone, New York, UN, 1986.
- UN, The Law of the Sea. Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea, New York, 1989.
- UN, Law of the Sea - Current Developments in State Practice, New York, UN, Vol IV, 1995.

UNCTAD, Review of Maritime Transport 1994, Geneva, UN, 1995.

UNEP/FAO/IAEA, Comparative toxicity test of water-soluble fractions of oils and oil dispersants to marine organisms. Reference Methods for Marine Pollution Studies, No. 45, UNEP, 1987.

UNITED NATIONS, The Law of the Sea. Maritime Boundary Agreements (1970-1984), New York, UN, 1987.

UNITED NATIONS, Le droit de la mer. Les accords de délimitation des frontières maritimes (1970-1984), New York, UN, 1989.

UNITED NATIONS, Le droit de la mer. Les accords de délimitation des frontières maritimes (1942-1969), New York, UN, 1992.

UNITED NATIONS, The Law of the Sea. United Nations Convention on the Law of the Sea with Index and Final Act of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, New York, United Nations Publications, 1983.

VALENZUELA, M., 'IMO: Public International Law and Regulation', in The Law of the Sea and Ocean Industry: New Opportunities and Restraints, JOHNSTON, D.M. en LETALIK, N.G. (Eds.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1984, 141-151.

VALENZUELA, M., 'International Maritime Transportation: Selected Issues of the Law of the Sea', in Implementation of the Law of the Sea Convention Through International Institutions, SOONS, A.H.A. (Ed.), Honolulu, The Law of the Sea Institute, 1990, 187-215.

VAN BOGAERT, E., 'De verdragsregelingen betreffende de Schelde', Studia Diplomatica 575-596 (1978).

VAN BOGAERT, E., Volkenrecht, Antwerpen, Kluwer, 1982.

VAN HOORICK, G., 'De nieuwe mestwetgeving in het Vlaamse Gewest', 5 TMR 126-152 (1996).

VAN DER MENSBRUGGHE, Y., 'La Convention de Bâle du 22 mai 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination', 25 European Transport Law (ETL) 267 (1990).

VAN DE VELDE, J., 'De Belgische staatspraktijk en het recht van de zee: de scheepvaart', Colloquium: België en het nieuwe Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee, Brussel, 25 november 1994, 50 p.

VAN DEN BERGHE, J., 'Omtrent wijzigingen van vegetatie en landschapselementen', TMR, 1992/3, 67-72.

VAN HOORN, H., PEET, G. en WIERIKS, K., 'Harmonizing North Sea Policy in the Netherlands', MP, 1985, 53-61.

VAN REENEN, W., 'Rules of Reference in the New Convention on the Law of the Sea, in Particular in Connection with Pollution of the Sea by Oil from Tankers', XII NYIL 3-44 (1981).

VAN DER MENSBRUGGHE, Y., 'Draagwijdte van de octrooireglementering in zee', RW 1720, 1722 en 1726 (1981-1982).

VAN DER MENSBRUGGHE, Y., 'La Convention de Bâle du 22 mai 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination', 25 European Transport Law (ETL) 267 (1990).

VAN DER MENSBRUGGHE, Y., 'Gevaarlijke ladingen en vrijheid van scheepvaart in de Westerschelde', in Liber Amicorum E. van Bogaert, 285-292.

VAN DER MENSBRUGGHE, Y., 'De zeilplank: strandtuig of vaartuig?' in Liber Amicorum Lionel Tricot, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1988, 531-536.

- VAN HOOREBEKE, K., 'Het statuut van het kanaal Gent-Terneuzen', RW 2721 (1981-1982).
- VAN DYKE, J.M., 'Sea Shipment of Japanese Plutonium under International Law', 24 ODIL 399 en 407 (1994).
- VAN AKEN, H.M., 'Natuurkunde', in De Noordzee, DE WOLF, P. (red), Terra Uitgeverij, Zutphen, MCMXC, 42-53.
- VAN HOORICK, G., 'De vogelbescherming in het Vlaamse Gewest', Colloquium Het natuurbeschermingsrecht, Brussel, Belgische Vereniging voor Milieurecht, 13 januari 1996, 37 p.
- VAN GOMPEL, J., 'Zeevogels: leven of overleven', Milieurama, 1989, afl. 7, 3-6.
- VAN GOMPEL, J., 'Zeevogels en zeezoogdieren: leven of overleven?', Studie- en Beleidsdag. De Noordzee: een zee voor het leven, Oostende, 20 mei 1989.
- VAN GOMPEL, J., 'Zeevogels: leven of overleven. Deel 2. Zeezoogdieren', Milieurama, 1989, afl. 9, 20-23.
- VAN GOMPEL, J., 'Zoogdieren: zeldzame vogels?', Panda (Wereld Natuur Fonds), 1991, nr. 41, 12-13.
- VAN DER BURGT, C., 'The Birth of a Treaty', in The Oslo and Paris Commissions. The First Decade, Chameleon Press, London, 1984, 1-4.
- VAN DER MENSBRUGGHE, Y., 'La Mer et les Communautés Européennes', RBDI, 1969, 112-145.
- VAN DYKE, J.M., 'Sea Shipment of Japanese Plutonium under International Law', 24 ODIL 399-430 407 (1993).
- VAN DER MENSBRUGGHE, Y., 'Les navires inférieurs aux normes: Le Memorandum d'entente de Paris du 26 janvier 1982 sur le contrôle des navires par l'état du port', in La Communauté Européenne et la mer, LEBULLENGER, J. en LE MORVAN, D. (Eds.), Paris, Economica, 1990, 463-474.
- VAN DER BURGHT, L., (Ed.), The Oslo and Paris Commission. The First Decade, Chameleon Press, London, 1984.
- VAN DAELE, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, Antwerpen, twaalfde uitgave, 1992.
- VAN MEEL, G., MARPOL-situatie in de haven van Antwerpen, Workshop "Scheepsafvalstoffen", Antwerpen, Havenbedrijf, 16 december 1994.
- VAN DER ZWIEP, K., 'The Wadden Sea: A Yardstick for a Clean North Sea', in The North Sea: Perspectives on Regional Co-operation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1990, 201-212.
- VAN DER MENSBRUGGHE, Y., 'Le contrôle de certains navires entrant des ports maritime de la communauté ou en sortant: état de la question', in Droit de la mer: études au Doyen Claude-Albert Colliard, Paris, Pendone, 1995, 51-64.
- VAN DER MENSBRUGGHE, Y., 'Legal Status of International North Sea Conference Declarations', in The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Cooperation, FREESTONE, D. en IJLSTRA, T. (Eds.), London, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990, 15-22.
- VANDER ZWAAG, D., Canada and Marine Environmental Protection. Charting a Legal Course Towards Sustainable Development, London, Kluwer Law International, 1995.
- VANHAECKE, P., ALGOET, A., VAN DEN EEDE, J.-L. en BILLIET, C., Studie van de actuele situatie in de Belgische havens met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het MARPOL-Verdrag, ECOLAS, Antwerpen, 1989.
- VANHAECKE, H., Overzicht van de inspectie- en controlediensten inzake de zeevisserij, Stagerapport voor Landbouwkundig ingenieur bij het Ministerie van Landbouw, februari 1994, 99p.

VANHERCK, L. en VAN DER VEKEN, H., Beschermde gebieden in Vlaanderen, Brussel, AROL, Bestuur voor Landinrichting, Dienst Natuurbehoud, 1988, 108 p.

VANTORRE, S., Economische evaluatie van de ontwikkelingen in de Belgische zeevisserij, Verhandeling voorgedragen tot het bekomen van de graad van licentiaat in de Economische Wetenschappen, Universiteit Gent, 1994, 122 p.

VERBRUGGEN, A. en TEMMERMAN, F., 'Heffingen', in Leren om te keren. Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen, VERBRUGGEN, A. (red.), Leuven, Garant, 1994, 673-684.

VERBRUGGEN, A., Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen, Leuven, Garant, 1994.

VERMEERSCH, E., De ogen van de panda. Een milieufilosofisch essay, Brugge, Uitgeverij Marc Van de Wiele, in samenwerking met Stichting Leefmilieu, 1988, 72 p.

VERREET, G., 'Costa Salmonella: Myth or Reality' in Dialogue between Scientists and Users of the Sea. Proceedings of a symposium held on the occasion of the 10th anniversary of the civil service oceanographic research vessel BELGICA, Ostend, 17-19 October 1994, Brussel, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden, 1996, 133-140.

VERSLUYS, W., 'Is There a Future for the Belgian Fishing Industry? A Socio-Economic Approach' in Dialogo tussen de wetenschappers en de gebruikers van de zee. Symposium naar aanleiding van 10 jaar Belgica, Oostende 17-19 oktober 1994, Federale Diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden i.s.m. BMM.

VICUNA, O.F., 'La zone économique exclusive: régime et nature juridique dans le droit international', 199 RCADI 9-170 (1986/IV).

VICUNA, F.O., The Exclusive Economic Zone. Regime and Legal Nature under International Law, Cambridge, University Press, 1989.

VICUNA, F.O., 'The Law of the Sea Experience and the Corpus of International Law: Effects and Interrelationships', in The Developing Order of the Oceans, KRUEGER, R.B. en RIESENFELD, S.A. (Eds.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1985, 12-13.

VIGNES, D., 'La fin du schisme des fonds marins. A propos de la réunion de l'Assemblée générale des Nations Unies es ses session extraordinaire des 27, 28 et 29 juillet 1994 relative à la Convention sur le Droit de la Mer', XXVIII BTIR 158-162 (1995/1).

VIGNES, D., 'La valeur juridique de certaines règles, normes ou pratiques, mentionnées au T.N.C.O. comme "généralement acceptées"', XXV AFDI 712-718 (1979).

VIGNES, D., 'The EEC and the Law of the Sea' in New Directions in the Law of the Sea, CHURCHILL, R., SIMMONDS, K.R. en WELCH, J. (eds.), Dobbs Ferry, Oceana Publications, 1973, 335-347.

VIRALLY, M., 'L'équité dans le droit. A propos des problèmes de délimitation maritime', in 2 International Law at the Time of its Codification. Essays in honour of Roberto Ago, 1987, 523.

VOGEL, R., Flag States and New Registries, in The Marine Environment and Sustainable Development: Law, Policy and Science, COUPER, A. en GOLD, E. (Ed.), Honolulu, Law of the Sea Institute, 1993, 411-433.

VOGELAERS, D. en HERRIER, J.-L., Richtplan - Voorontwerp - A.P.A. voor Knokke-Heist: een kritische analyse vanuit het perspectief van het natuurbehoud, Natuurreservaten v.z.w. Duinenwerkgroep, 12 augustus 1991, 18 p.

VRANCKX, A.W., COREMANS, H. en DUJARDIN, J., Beheer over de onroerende goederen van openbare rechtspersonen, Brugge, Die Keure, 1993, 157 p.

- VYNCKE, W., *et al.*, Biologische monitoring van de lossingen van gebaggerd materiaal voor de Belgische kust (1992-1994), Rapport BAG/2, Oostende, Rijksstation voor Zeevisserij, juni 1995, 76 p.
- VYNCKE, W. en DEVOLDER, M., 'Tributyltin in de Belgische kustwateren en -havens', Water, 1994, nr. 74, 10-13.
- VYNCKE, W. *et al.*, 'Contaminants in Belgian Fish and Shellfish (1971-1993)' in Dialogue between Scientists and Users of the Sea. Proceedings of a symposium held on the occasion of the 10th anniversary of the civil service oceanographic research vessel BELGICA, Ostend, 17-19 October 1994, Brussel, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden, 1996, 57-66.
- VYNCKIER, J., 'Port-State Control in België', in Liber Amicorum Lionel Tricot, Antwerpen, Kluwer, 1988, 591-604.
- WAGNER, M., 'The Oil Pollution Act of 1990: An Analysis', 21 JMLC 569-587 (1990).
- WANG, LIYU en PEARSE, P.H., 'The New Legal Regime for China's Territorial Sea', 25 ODIL 431-442 (1994).
- WARREN, L. en GUBBAY, S., Marine Protected Areas: a Discussion Document, Samengesteld voor The Marine Protected Areas Working Group, maart 1991, 12 p.
- WARREN, L.M. en WALLACE, M.W., 'The Donaldson Inquiry and its Relevance to Particularly Sensitive Area's', 9 IJMCL 523-534 (1994).
- WECKER, M., 1 Yb. Int'l Env.L. 122-131 (1990).
- WEIL, P., 'Geographic Considerations in Maritime Delimitation', in International Maritime Boundaries, CHARNEY, J.I. en ALEXANDER, L.M. (Eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 115-130.
- WEIL, P., Perspectives du droit de la délimitation maritime, Paris, Pédone, 1988.
- WEINSTEIN, E.B., 'The Impact of Regulation of Transport of Hazardous Waste on the Freedom of Navigation', 9 IJMCL 135-171 (1994).
- WELSCH, H., 'The London Dumping Convention and Sub-Seabed Disposal of Radioactive Waste', 28 GYIL 322-354 (1985).
- WELVAERT, M., De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1994, Oostende, Dienst voor de Zeevisserij, 189 p.
- WELVAERT, M., De Belgische Zeevisserij. Aanvoer en besomming 1995, Oostende, Dienst voor de Zeevisserij, 186 p.
- WERBKE, A., 'Germany's Proclamation of an Exclusive Economic Zone', 11 IJMCL 79-86 (1996).
- WERKGROEP RUIMTELIJKE UITWERKING NOORDZEEBELEID, Discussienota Ruimtelijk Noordzeebeleid, Den Haag, 16 juni 1992, 50p.
- WESTVLAAMS ECONOMISCH STUDIEBUREAU (WES), Structuurplan Kustzone. Samenvattend Rapport, Brugge, mei 1992, 93 p.
- WESTVLAAMS ECONOMISCH STUDIEBUREAU (WES), Structuurplan Kustzone. Deel II: Knelpunten, prognoses en behoeftenbepaling, Brugge, 1992, 144 p.
- WESTVLAAMS ECONOMISCH STUDIEBUREAU (WES), Structuurplan Kustzone. Deel I: Analyse van de bestaande toestand en evolutie, Brugge, 1992, 190 p.

WIGNY, P., Droit constitutionnel, deel I, 1952.

WINTER, G., German Environmental Law. Basic Texts and Introduction, Dordrecht, Martinus Nijhoff/Graham & Trotman, 1994, 1-3.

WISSEL, H. et al. , 'Germany' in BREALEY, M. (ed.), Environmental Liabilities and Regulation in Europe, Den Haag, International Business Publishing, 1993, 205-210.

WOLFRUM, R., 'Purposes and Principles of International Environmental Law', 33 GYIL 310 (1990).

WOLFRUM, R. (Ed.), United Nations: Law, Policies and Practice, Dordrecht, Martinus Nijhoff, Vol 1, 1995.

WOLFRUM, R., 'Die Küstenmeergrenzen der Bundesrepublik Deutschland in Nord- und Ostsee', 24 AV 247-267 (1986).

WOLFRUM, R., 'The Legal Order for the Sea and Oceans', in Entry into Force of the Law of the Sea Convention, NORDQUIST, H.H. en MOORE, J.N. (Eds.), The Hague, Martinus Nijhoff, 1995, 161-185.

WOLFRUM, R., 'International Law of Cooperation', in 9 EPIL, 193-197 (1986).

WOLFRUM, R., 'Common Heritage of Mankind', in 11 EPIL, BERNHARDT, R. (Ed.), 1989, 65-69.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, Our Common Future, Oxford, Oxford University Press, 1987, 400 p.

WWF, An Assessment of Human Hazards to Seabirds in the North Sea, WWF International Report, februari 1993, 88p.

WWF, Marine Update, 1994, nr. 17.

X, Progress Report of the Commission of the European Communities, in The Implementation of the Ministerial Declaration of the Second International Conference on the Protection of the North Sea, The Hague, February 1990.

X., 'The Potential Environmental Impact of Marine Gravel Extraction in the North Sea', 8 Ocean Management 233-249 (1979).

X., Brent Spar - the Wider Issues, ISSUES. A Management Brief, Shell U.K. Ltd., August 1995.

X., Oilfield Publications Limited Guide, OPL, 4th. edition, 1994.

X. The London Dumping Convention: The First Decade and Beyond, IMO, London, 1991.

X, Progress Made Since the 4th Ministerial Conference on Port State Control (Vooruitgangrapport MOU 1994).

X, Nucleair Waste, www.greenpeace.org.

X, Brent Spar Abandonment Impact Hypothesis, Prepared for Shell U.K. Exploration and Production by Rundaal Blanchard Associates Limited, 15 December 1994.

X, Brent Spar Abandonment-BPEO Assessment, Prepared for Shell U.K. Exploration and Production by Rundaal Blanchard Associates Limited, 15 December 1994.

X., MARPOL 73/78. Consolidated Edition. 1991, London, IMO, 1992.

X., Visibility Limits of Oil Discharges. Investigation into the visibility limits of operational oil discharges from ships, Ministry of Transport, Public Works and Water Management, Rijkswaterstaat, Rijswijk, July 1992.

X., Safer Ships. Cleaner Seas. Report of Lord Donaldson's Inquiry into the Prevention of Pollution from Merchant Shipping, HMSO, London, May 1994.

X., The Potential Environmental Impact of Marine Gravel Extraction in the North Sea, 8 Ocean Management 233-249 (1979).

X., Oslo and Paris Commissions. The First Decade, Londen, 1984.

X., Safer Ships. Cleaner Seas. Government Response to the Report of Lord Donaldson's Inquiry into the Prevention of Pollution from Merchant Shipping, Londen, HMS, februari 1995, 68 p.

X., The London Dumping Convention. The First Decade and Beyond, IMO, London, 1991.

X., 'The Oslo and Paris Commissions: History and Progress (1974-1984)', in The Oslo and Paris Commissions. The First Decade, Chameleon Press, London, 1984.

X., 'Safer Ships, Cleaner Seas? A brief look at the recently published Report of Lord Donaldson's Inquiry into the prevention of pollution from merchant shipping', North Sea Monitor, 1994/2, 21-24.

X., De uitvoering van de Ministeriële Verklaring van de Tweede Internationale Conferentie over de bescherming van de Noordzee. Belgisch Vooruitgangsrapport, Kabinet van de Staatssecretaris voor Leefmilieu IHE-BMM, Brussel, januari 1990.

X., Naar een duurzame ontwikkeling van de Noordzee. Tweede Meerjarenprogramma BEON 1993-1997, BEON Rapport nr. 93-1, Den Haag, 22 februari 1993.

X., Brug tussen beleid en onderzoek. Rapport van het eerste BEON Meerjarenprogramma 1988-1992, Beon Rapportnr. 21, Den Haag, 15 april 1993

X., Toerisme Vlaanderen: visie op toerisme in Vlaanderen 1995-2000, Brussel, Toerisme Vlaanderen, 1995, 48p.

X., 'Effekten op het marien leefmilieu van de zand- en grindwinningen op het Belgisch kontinentaal plat', Annalen der Mijnen van België, 1993, nr. 2 - ISSN 0003 - 4290, 49 p.

X., Activiteitsverslag van het Rijksstation voor Zeevisserij 1995, Ministerie van Landbouw, Bestuur voor Landbouwkundig onderzoek, Centrum voor Landbouwkundig onderzoek, Gent, 27 p.

YTURRIAGA, J. A., Straits used for International Navigation, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991.

ZEMANEK, K., 'State Responsibility and Liability', in Environmental Protection and International Law, LANG, W., NEUHOLD, H. en ZEMANEK, K. (Eds.), London, Graham & Trotman, 1991, 187-198.

ZITKO, V., 'Environmental impact of organic chemicals', in Environmental Protection of the North Sea, NEWMANN, P.J. en AGG, A.R. (Eds.), Oxford, Heinemann, 1988, 41-65.