

# DE BELGISCHE STAATSHERVORMING EN HET ZEERECHT

DOOR

**Erik FRANCKX**

VRIJE UNIVERSITEIT BRUSSEL,  
UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES  
EN VESALIUS COLLEGE (V.U.B.)

## INHOUD

### I. DE ONDERSCHIEDEN MARITIEME GEBIEDEN

- A. *Territoriale Zee*
- B. *Aansluitende Zone*
- C. *Continentaal Plat*
- D. *Visserijzone en Exclusieve Economische Zone*

### II. AFZONDERLIJKE ONDERWERPEN

- A. *Openbare Werken*
  - a) *Zeevaartpolitie*
  - b) *Loodsdienst*
- B. *Milieubescherming*
  - a) *Wettelijk kader*
  - b) *Toepassing op zee*
  - c) *De basislijn als vertrekpunt*
  - d) *Samenwerking als noodzakelijk hulpinstrument*
    - 1. *Bescherming van de Noordzee*
    - 2. *Storten van afval*
- C. *Wetenschappelijk Zeeonderzoek*

### III. CONCLUSIES

## SUMMARY

*The Reform of the Belgian State and the Law of the Sea.*

Belgium became officially a federal state in 1993. The federal competence was reshuffled and parts of it attributed to the Communities and Regions. Since the latter became competent in economic matters, it is mostly the redistribution of powers between the federal and regional level which is at order in this study.

At first sight, a rather simple rule of thumb can be applied. All waters located on the land-side of the baseline, i.e. the low-water line in Belgium, belong to the competence of the Regions. All waters on the sea-side of the baseline, on the other hand, remain a federal competence. This is the result of a basic interpretation given by the *Conseil d'État* in 1976. This body reached the conclusion that the territorial sea did not form part of the Belgian territory. Since the geographical situation is such that only one province borders the sea in Belgium, this interpretation was welcomed by the government at a time when the first steps of the federalization were being worked out. The territorial sea thus remained a federal competence, and the other maritime areas on the sea-side of the baseline followed this example. The application of this criterion of the baseline, it should be noted, sometimes leads to tensions between the federal and the regional authorities, as evidenced by the control of the quality of swimming water.

But exceptions to this basic rule exist. First of all, a certain competence on the sea-side of the baseline has been attributed to the Flemish Region, such as the competence regarding pilotage, buoyage and towing at sea. Also the financial support of the fishing industry was regionalized.

Secondly, the government has indicated its willingness to transfer certain other parts of its competence with respect to the exploration and exploitation of the natural resources of the territorial sea and the continental shelf. Even though this commitment was made in 1980, as of today no implementation has followed.

Thirdly, new tendencies can be discerned. Recent opinions delivered by the *Conseil d'État*, for instance, seem to establish a link between the internal and external competence of the Communities and Regions. A kind of Task Force has moreover been established within the Flemish Region with respect to the delimitation of the maritime areas with the Netherlands at the request of the federal Ministry of Foreign Affairs. Since the Regions have strictly speaking no competence in this area whatsoever, this development certainly contradicts the mere application of the above-mentioned rule of thumb.

Fourthly, even in areas which were transferred to the Regions, general police and shipping regulations remain a federal competence.

Therefore, one can hardly consider this transfer of competence which took place with respect to law of the sea matters in Belgium to be straightforward and well-conceived according to a predetermined plan. Sometimes only accessories have been transferred, but not the essentials (ex. financial support of fisheries, but not fisheries at sea itself), at other occasions, some competence has been handed over, which should not have been touched upon (ex. the custom and coastguard vessels, even though customs and police at sea remain a federal competence).

This artificial division urges authorities at different levels to cooperate, either officially or unofficially. Moreover, a lot of international cooperation takes place in this domain. The relation between this new Belgian structure and the international cooperation in this field is another area which has much been complicated by the recent state reform. Again pragmatic cooperation between different authorities is being shaped in order to overcome these obstacles. In the area of the law of the sea, in other words, the federalization is most certainly not a static achievement, but has rather to be understood as an evolutionary process which is still taking shape.

Sinds 1993 is België officieel een federale staat geworden (1). Deze omvorming van een klassieke eenheidsstaat tot een federale staat heeft niet minder dan vier (2) grondwetsherzieningen vereist, gespreid over 13 jaar. Dit heeft belangrijke implicaties gehad op tal van domeinen in België. Dit artikel beoogt nader in te gaan op deze problematiek vanuit het oogpunt van het internationaal zeerecht. Reeds vóór de definitieve afronding van deze vierde grondwetsherziening inzake de hervorming van de instellingen werd het belang van dit onderwerp benadrukt (3). Dit artikel beoogt een overzicht te geven van de *status iuris* na de voltooiing van deze laatste fase.

De bevoegdheden van de unitaire staat van weleer, werden herverdeeld tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten (4). Voornamelijk de accentverschuivingen met betrekking tot de verdeling van bevoegdheden ter zake tussen de federale overheid en de gewesten zal het voorwerp uitmaken van deze studie aangezien het de gewesten zijn die voornamelijk bevoegd werden verklaard voor economische aangelegenheden in deze nieuwe staatsstructuur.

De indeling die daarbij zal gevolgd worden is voornamelijk tweeledig. Een eerste hoofdstuk benadert de problematiek vanuit internationaalrechtelijk standpunt. Hierin worden de verschillende maritieme gebieden uit het internationaal zeerecht waarin de kuststaat bepaalde rechten kan laten gelden, met name de territoriale zee, de aansluitende zone, het continentaal plat en de visserijzone of exclusieve economische zone, één voor één behandeld. Nagegaan zal worden hoe de interne bevoegdheidsverdeling na de

(1) Sinds 1993 kan men inderdaad in Art. 1 van de grondwet lezen dat België een federale staat is, samengesteld uit gemeenschappen en gewesten. Zoals later opgenomen in de nieuwe Gecoördineerde Grondwet, 17 februari 1994, *B.S.*, 17 februari 1994, pp. 4054-4144. Hierna geciteerd als Gecoördineerde Grondwet. Dit artikel is onmiddellijk bij de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad in werking getreden, namelijk op 8 mei 1993.

(2) De drie voorgaande herzieningen dateren van 1970, 1980 en 1988.

(3) Zie bijvoorbeeld LE HARDY DE BEAULIEU, L., *Le droit belge de la mer : Notions générales et répartition des compétences au lendemain des réformes institutionnelles*, Namur, Faculté de Droit de Namur, 207 pp. (1990).

(4) Met andere woorden een « fédéralisme de dissociation, et non d'association » zoals benadrukt door DELFÉREE, F., « La Belgique est un État fédéral », 112 *Journal des Tribunaux*, p. 637, 638 (1993).

staatshervorming in deze maritieme gebieden geregeld is. Een tweede hoofdstuk bekijkt de behandelde problematiek vervolgens vanuit een meer nationale invalshoek. Uitgaande van de typisch Belgische situatie worden een paar domeinen uitgekozen die een bijzondere aandacht verdienen gelet op de manier waarop de bevoegdheidsverdeling er geregeld wordt. Achtereenvolgens komen hier openbare werken, milieubescherming en wetenschappelijk zeeonderzoek aan bod. Aangezien de Belgische federalisering weinig of geen rekening heeft gehouden met de maritieme gebiedsindeling die terug te vinden is op het internationale vlak, leek het gepast deze gebiedsoverschrijdende onderwerpen als afzonderlijke entiteiten te behandelen in een tweede hoofdstuk. Tenslotte zal dan gepoogd worden aan deze analyse enige zinvolle conclusies vast te knopen.

## I. DE ONDERSCHIEDEN MARITIEME GEBIEDEN

Algemeen kan gesteld worden dat het probleem van de bevoegdheidsverdeling inzake de maritieme gebieden in België in een zeer vroeg stadium van de staatshervorming werd aangepakt. Eerst zal stilgestaan worden bij de territoriale zee, vervolgens bij de aansluitende zone, het continentaal plat en tenslotte bij de visserijzone of, naar de toekomst toe, mogelijk exclusieve economische zone. Eenzelfde stramien zal hierbij gevolgd worden. Vooraleer de bevoegdheidsverdeling te analyseren zal steeds eerst getracht worden kort de internationaalrechtelijke betekenis van deze zones toe te lichten, waarna de houding van België met betrekking tot die zone zal besproken worden.

### A. Territoriale Zee

De territoriale zee is een zeestroom, grenzend aan het landgebied van een kuststaat, waarover de soevereiniteit van deze laatste zich uitstrekt en dit zowel over het luchtruim, de bodem als de ondergrond (5). België, dat gedurende een zeer lange periode een fervent aanhanger is geweest van de 3-mijl

(5) Zie Arts. 1 en 2 van het Verdrag inzake de Territoriale Zee en de Aansluitende Zone, 29 april 1958, 516 *United Nations Treaty Series* (hierna geciteerd als *UNT'S*) 205. Nederlandse vertaling weergegeven in het *B.S.*, 2 februari 1972, pp. 1248-1253 alsook in het *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, n° 123, pp. 31-40. Dit verdrag is in werking getreden op 30 september 1964. België is hierbij partij. Zie Wet 29 juli 1971 houdende goedkeuring van 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 volle zee ; 4. Protocol van facultatieve ondertekening inzake de verplichte beslechting van geschillen ; 5. Internationaal verdrag betreffende maatregelen in volle zee in geval van een ongeval dat verontreiniging door olie tot gevolg heeft of kan hebben, opgemaakt te Brussel op 29 november 1969 (hierna verkort geciteerd als Wet van 19 juli 1971), *B.S.*, 2 februari 1972, pp. 1246-1247. Zie ook Art. 2 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee, 10 december 1982, zoals weergegeven in *United Nations, The Law of the Sea : United*

breedte van de territoriale zee (6), heeft uiteindelijk in 1987, in navolging van een duidelijk waarneembare tendens in de algemene statenpraktijk, deze zone uitgebreid tot 12 zeemijl (7). Dit is trouwens volledig in overeenstemming met Art. 3 van het 1982 Verdrag (8). Na vele mislukkingen (9) was dit de eerste maal dat de internationale gemeenschap erin slaagde de breedte van de territoriale zee vast te leggen in een algemeen multilateraal verdrag.

De vraag of de territoriale zee tot de bevoegdheid van de centrale overheid of de gewesten behoort, kan moeilijk los gezien worden van het probleem of deze maritieme zone nu al dan niet deel uitmaakt van het nationale grondgebied.

Het internationaal recht, dat de kuststaat in deze maritieme zone ruime bevoegdheden toekent, laat dit punt echter in het midden. Het komt derhalve aan de staten zelf toe hun houding ter zake te bepalen. *In tempore non suspecto*, namelijk op een ogenblik wanneer de mogelijke federalisering van het land helemaal nog niet aan de orde was, nam België op dit punt een zeer duidelijke stelling in. Deze houding werd verwoord door een lid van de Belgische delegatie ten tijde van de Haagse Codificatieconferentie van 1930. Op deze conferentie was de codificatie van het internationaal recht met betrekking tot de territoriale zee aan de orde als één van de drie gebieden die de Vergadering van de Volkenbond rijp achtte om gecodificeerd te worden. Mr. Rolin, gewezen senator alsook professor aan de U.L.B. met een uitgesproken belangstelling voor het internationaal zeerecht, stelde in duidelijke termen dat men op dit punt tot een uniforme bepaling zou moeten trachten te komen op het internationaal vlak :

« Ce à quoi nous tendons, c'est à l'assimilation complète, en principe, de la mer territoriale avec le territoire ... je pense qu'il serait peut-être bon d'affir-

*Nations Convention on the Law of the Sea* (U.N. Pub. Sales n° E.83.V.5), New York, United Nations, 244 pp. (1983). Hierna verkort geciteerd als 1982 Verdrag. Nederlandse vertaling weergegeven in het *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, n° 55, 232 pp. (1984). Overeenkomstig Art. 308 (1) zal dit verdrag in werking treden « 12 maanden na de datum van neerlegging van de zestigste akte van bekrachtiging of toetreding. » Aangezien de Coöperatieve Republiek Guyana op 16 november 1993 zijn ratifikatieoorkonde overmaakte aan de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties en daarmee het vereiste aantal akten van bekrachtiging of toetreding voorzien in Art. 308 (1) werd bereikt, zal het verdrag in werking treden op 16 november 1994. Zie United Nations, *Law of the Sea : Report of the Secretary-General — Addendum*, U.N. Doc. A/48/527/Add.1 (30 November 1993), p. 1.

(6) Voor meer details zie FRANCKX, E., « Belgium Extends its Territorial Sea up to 12 Nautical Miles », 20 *Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht*, pp. 41, 43-50 (1987/1).

(7) Wet 6 oktober 1987 tot bepaling van de breedte van de territoriale zee van België, *B.S.*, 22 oktober 1987, p. 15290.

(8) Dit artikel bepaalt : « Iedere Staat heeft het recht de breedte van zijn territoriale zee vast te stellen tot een grens niet verder dan 12 zeemijl gemeten vanaf de basislijn bepaald overeenkomstig dit verdrag ».

(9) Zoals daar waren de 1930 Haagse Codificatieconferentie, ten tijde van de Volkenbond, en de eerste en tweede zeerechtcferenties gehouden onder de auspiciën van de Verenigde Naties te Genève, respectievelijk in 1958 en 1960.

mer cette correspondance entre la mer territoriale et le territoire et de dire que ... la mer territoriale fait partie du territoire. » (10)

Deze visie was ook terug te vinden in een amendement met betrekking tot dit onderwerp dat door België werd ingediend tijdens deze conferentie (11).

De concrete toepassing van deze stellingname bleek echter achteraf niet haalbaar binnen het kader van de federalisering van België. Aangezien de territoriale indeling van dit land wil dat slechts één enkele provincie een maritieme grens heeft, met alle daaruit voortvloeiende logische gevolgen, verkoos men blijkbaar andere denkpistes te volgen. Wanneer de Raad van State uiteindelijk in 1976 in deze problematiek stelling moet nemen, ging men dan ook de tegenovergestelde richting uit. Het arrest in de zaak V.Z.W. Koninklijk Yachting Verbond t. Provincie West-Vlaanderen bepaalde immers dat

« het gezag dat een kuststaat op de aan zijn grondgebied grenzende territoriale zee uitoefent niet gelijk te stellen is met de soevereiniteit over zijn grondgebied ; dat, aangezien de internationale betrekkingen uitsluitend zaak zijn van de centrale gezagsorganen, de voorschriften die gelden voor het eigenlijke grondgebied niet *ipso facto* toepasselijk zijn op de territoriale zee, en de gedecentraliseerde bestuursorganen van een kuststaat geen deel hebben aan de soevereiniteit van de staat over de territoriale zee, behoudens uitdrukkelijk afwijkende voorschriften ... ;

Overwegende dat in beginsel alleen de centrale staatsorganen de soevereiniteit op de territoriale zee uitoefenen en dat op dat beginsel geen uitzondering werd gemaakt door enig wetsvoorschrift, waardoor het grondgebied van de provincie West-Vlaanderen uitgebreid wordt tot de territoriale zee of waarbij die provincie gemachtigd wordt een belasting te heffen met betrekking tot feiten en toestanden die zich in die zeestreek voordoen ... » (12).

Gedurende de debatten aangaande de staatshervorming had de regering meer dan één gelegenheid om deze visie bij te schaven (13). Aanvankelijk ging dit in eerder restrictieve zin. Wanneer in 1978 aan de Raad van State een advies gevraagd werd inzake de visserij, waarop later zal worden teruggekomen (14), stelde men inderdaad :

(10) *Procès-verbaux de la deuxième séance de la deuxième commission (18 mars 1930), Actes de la conférence pour la codification du droit international*, Vol. III, Société des Nations, Doc. C.315(b).M.145(b).1930.V (SdN Pub. n° 1930.V.16), p. 21, 26 (1930).

(11) « ... le territoire d'un État s'étend à une zone baignant ses côtes ... » Amendement à la base de discussion n° 1, distribué aux membres de la Commission le 18 mars 1930, in *Actes de la conférence pour la codification du droit international*, Vol. III, Annexe II, Société des Nations, Doc. C.315(b).M.145(b).1930.V (SdN Pub. n° 1930.V.16), p. 182, 182 (1930).

(12) R.v.St., 27 april 1976, Arr. R.v.St., 1976, pp. 426-433. Centraal stond hier de vraagstelling of de provincie West-Vlaanderen gerechtigd was een belasting te heffen op pleziervaartuigen bij het bevaren van de Belgische territoriale zee. De Raad van State oordeelde dat enkel de centrale overheid bevoegd was om een dergelijke belasting te heffen.

(13) Voor een goed overzicht zie VAN DER MENSBRUGGHE, Y., « Draagwijdte van de octrooierementering in zee », 47 *Rechtskundig Weekblad*, cols. 1713, 1720-1726 (1981-82).

(14) Zie *infra*, noot 81 en bijhorende tekst.

« Uit die bijzondere rechtstoestand (15) volgt dat de Staat die 'gezag' heeft over een territoriale zee, deze niet zou kunnen inlijven bij het grondgebied van een of meer van de Staat onderscheiden openbare personen (hetgeen het hier behandelde ontwerp trouwens niet doet), en evenmin aan de organen van zodanige openbare personen een of meer van de bevoegdheden zou kunnen overlaten welke dat gezag hem verleent. » (16)

Later werd deze restrictieve interpretatie herhaald met betrekking tot deze visserijproblematiek (17), waarna de regering zich bij deze visie aansloot (18).

Wanneer in 1980 de tweede grondwetsherziening in het kader van de staatshervorming concrete wetgevende inhoud probeert te geven aan de algemene principes ingevoerd door de grondwetsherziening van 1970, werd aan de Raad van State ondermeer advies gevraagd inzake twee specifieke amendementen. Het ene had tot doel de territoriale zee tot de provincie West-Vlaanderen te laten behoren, het andere tot het Vlaamse Gewest (19). De Raad van State, weerom uitdrukkelijk verwijzend naar zijn uitspraak van 1976 (20), herhaalde zijn zienswijze dat de territoriale zee geen deel uitmaakt van het grondgebied en besloot dat het internationaal recht niet toelaat dat de territoriale zee deel uitmaakt van de Provincie West-Vlaanderen (21). Belangrijk is echter te wijzen op het feit dat de Raad van State met dit arrest, gebruik makend van de mogelijkheden die reeds in het arrest van 1976 terloops werden voorzien (22), een nieuwe en tevens ruimere interpretatie aankleefde. Ook al bleef het eindresultaat hetzelfde, toch werd er ditmaal een nieuwe opening gecreëerd door te stellen :

« Ook geen volkenrechtelijk bezwaar kan worden ingebracht tegen de toekenning aan een Gewest of aan een gedecentraliseerd bestuursorgaan, van de

(15) Hier verwijst men naar het arrest van 1976, en meer bepaald naar de passage die stelt : « [U]it het bijzonder statuut van de territoriale zee in het Volkenrecht aangenomen ... volgt dat het gezag dat een kuststaat uitoefent niet gelijk te stellen is met de soevereiniteit over zijn grondgebied. » Zoals gedeeltelijk weergegeven *supra*, noot 12 en bijhorende tekst.

(16) Advies van de Raad van State, 4 augustus 1978, *Gedr. St.*, Kamer, 1977-78, n° 461/33, pp. 1-2.

(17) « De territoriale zee behoort, volgens de omschrijving die in artikel 1 van het ontwerp van 'gewest' is gegeven, niet tot het grondgebied van enige provincie. Ze kan dus geen onderwerp van een gewestelijke bevoegdheid zijn. » Zie Advies van de Raad van State van 26 juli 1979, *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1979, n° 261/2, bijlage II, p. 14.

(18) Aangezien de regering uitdrukkelijk had gesteld in het Parlement dat zij zich zou neerleggen bij het tweede advies van de Raad van State in deze problematiek (zie *Hand.*, Kamer, 1978-79, 6 juni 1979, p. 583, 611), werd dit dan ook *expressis verbis* in de memorie van toelichting vermeld. Zie *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1979, n° 161/1, p. 19.

(19) Zie de amendementen voorgesteld door de heer Verroken enerzijds en de heren Schiltz en anderen anderzijds, respectievelijk *Gedr. St.*, Kamer, 1979-80, n° 627/2-VI, p. 13 en 627/2-V, p. 10, 11.

(20) Zie *supra*, noot 12 en bijhorende tekst.

(21) Advies van de Raad van State, 30 juli 1980, *Gedr. St.*, Kamer, 1979-80, n° 627/12, p. 2.

(22) Belangrijk in dit verband zijn de volgende passages uit het arrest van 1976 : « behoudens uitdrukkelijk afwijkende voorschriften » en « in beginsel alleen de centrale staatsorganen de soevereiniteit op de territoriale zee uitoefenen en dat op dat beginsel geen uitzondering werd gemaakt door enig wetsvoorschrift. » Zie *supra*, noot 12 en bijhorende tekst.

bevoegdheid om bepaalde machten van deze soevereiniteit over de territoriale zee uit te oefenen. Het volkenrecht laat immers de interne machtsverdeling in de betrokken Staten ongemoeid. Niettemin, indien zodanige machtsverdeling plaats heeft, blijft uitsluitend de Staat tegenover de andere Staten verantwoordelijk voor de handelingen gesteld door gewestelijke of gedecentraliseerde lichamen. Deze verantwoordelijkheid brengt mede dat een zeker toezicht op deze handelingen van gewestelijke of gedecentraliseerde lichamen zal moeten worden ingericht. » (23)

De regering trok hieruit de volgende concrete besluiten : *Primo* dat het onverenigbaar is met het internationaal recht de territoriale zee in te lijven zowel bij een gewest als een provincie ; *secundo*, dat het daarentegen niet onverenigbaar is met het internationaal recht dat bevoegdheden inzake exploratie of exploitatie in deze zone aan een gedecentraliseerd lichaam worden toegekend ; *tertio* dat dit momenteel nog niet voorzien is aangezien de bevoegdheden van de gewesten beperkt worden tot hun grondgebied ; *quarto* dat de staat dit wel kan overwegen maar dat dan een zeker toezicht moet aanwezig blijven aangezien het de staat is die internationaalrechtelijk verantwoordelijk blijft. Aangezien deze bevoegdheid van een andere intensiteit is dan diegene voorzien door de voorliggende teksten inzake de staatshervorming, moet deze bevoegdheidsoverdracht dan ook in een ander kader geregeld worden. Dit brengt de regering er dan uiteindelijk toe te verklaren :

« Het is de bedoeling van de Regering, in de voorwaarden omschreven in het advies van de Raad van State, de bevoegdheden toe te kennen over de territoriale zee en het continentaal plat inzake de exploitatievoorwaarden van natuurlijke rijkdommen en de concessies die hierop betrekking hebben, alsook voor bepaalde andere aangelegenheden. Dit moet echter in een afzonderlijk wetsontwerp gebeuren dat zo spoedig mogelijk bij het Parlement zal worden ingediend. » (24)

Deze concrete intentieverklaring, waaraan de regering op geregelde tijdstippen in het parlement herinnerd werd (25), is echter tot op heden dode letter gebleven (26).

Naar aanleiding van de eerste fase van de staatshervorming van 1988 (27) werd deze basis stelling nog eens extra in de verf gezet (28). De

(23) Advies van de Raad van State 30 juli 1980, *supra*, noot 21, pp. 2-3.

(24) Nota van de Regering over de territoriale wateren en het continentaal plat, *ibid.*, p. 4, 5.

(25) Zie bijvoorbeeld *Vr. en Antw.*, Senaat, 1986-87, 2 december 1986, 469-470 (Vr. n° 6 Did-den).

(26) Informatie verkregen van J. Parée, Hoofdingenieur, Directeur van Mijnen, 25 juli 1994.

(27) Het politiek akkoord door formateur Dehaene bereikt in 1988 voorzag in een eerste fase in de herziening van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 die de grondwetsherziening van 1980 nader had uitgewerkt. Zie Bijzondere Wet 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, *B.S.*, 15 augustus 1980, pp. 9434-9451, meer bepaald Art. 6 (§ 1)(X)(2°, 3°, 4° & 9°).

(28) Advies van de Raad van State 13 juli 1988, *Gedr. St.*, Kamer, BZ 1988, n° 516/1, pp. 32, 42-43.

regering ondersteunde expliciet deze zienswijze van de Raad van State (29). Wel werd deze maal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om zekere bevoegdheden over te dragen naar gedecentraliseerde organen (30). De limitatieve opsomming die toen in de wet werd ingeschreven maakte echter geen verwijzing naar de natuurlijke rijkdommen zodat deze rijkdommen van de territoriale zee vandaag nog steeds aan de bevoegdheid van de gewesten ontsnappen en dit niettegenstaande het feit dat natuurlijke rijkdommen, als algemene regel, sinds 1988 aan deze gewesten worden toebedeeld (31). Zowel de Raad van State als de regering hebben deze visie benadrukt (32).

De rechtsleer volgde deze algemene gedachtengang. Zo kon men bijvoorbeeld in de 1975 editie van het standaard werk van A. Mast nog lezen dat het nationaal grondgebied ook de « kustzee » bevat (33). Tien jaar later bepaalde de herwerkte uitgave van dit werk het volgende :

« 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. » (34)

Als men derhalve mag aannemen dat deze stelling van de Raad van State zonder twijfel deel uitmaakt van de thans algemeen aanvaarde principes van het Belgisch grondwettelijk recht, toch moet er op gewezen worden dat de overheid zelf deze principes niet altijd even consequent heeft toegepast. Het kan volstaan in dit verband twee voorbeelden aan te halen die te berde kwamen bij de uitbreiding van de Belgische territoriale zee van 3 naar 12 zeemijl in 1987 (35).

Men kan zich inderdaad vooreerst de vraag stellen of deze uitbreiding noodzakelijkerwijze bij wet diende te gebeuren. Past men de redenering van de Raad van State consequent toe, dan komt met tot het besluit dat, aangezien de territoriale zee geen deel uitmaakt van het grondgebied en

(29) *Ibid.*, pp. 17-18.

(30) Zie *infra*, noot 95 en bijhorende tekst, waar de juiste inhoud van de bevoegdheidsoverdracht nader wordt omschreven.

(31) Wet 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, *B.S.*, 13 augustus 1988, pp. 11367-11374. Zie Art. 4.

(32) *Gedr. St.*, Kamer, BZ 1988, n° 516/1, pp. 17-18.

(33) MAST, A., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, p. 55 (1975). Alhoewel de term « kustzee » vanuit een internationaalrechtelijk standpunt weinig zeggend is, kan uit het vervolg van de tekst duidelijk afgeleid worden dat de auteur het hier heeft over de territoriale zee van België.

(34) MAST, A. & DUJARDIN, J., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Story-Scientia, p. 75 (8° herwerkte uitgave, 1985).

(35) Zie *supra*, noot 7 en bijhorende tekst. Voor een meer grondige analyse, zie FRANCKX, E., « De Belgische wetgeving ter uitbreiding van de territoriale zee en de interne rechtsorde », 51 *Rechtskundig Weekblad* pp. 729-734 (1988).

derhalve Titel I van de grondwet geen toepassing vindt (36) een gewoon koninklijk besluit had volstaan om deze materie te regelen. Dit noopte de regering ertoe de keuze van een wet te verantwoorden door te verwijzen naar het « meer plechtig karakter » alsook naar de op til staande afbakeningsonderhandelingen met Frankrijk en Nederland, die beide reeds hun eigen uitbreiding van de territoriale zee in een soortgelijke vorm hadden gegoten, respectievelijk in 1971 en 1985 (37).

Vervolgens stelt zich éénzelfde probleem met betrekking tot de zijwaartse afbakening van deze zone. Het oorspronkelijke Art. 2 van het wetsontwerp bepaalde hieromtrent dat akkoorden zouden worden gesloten. De Raad van State oordeelde dat een dergelijke bepaling geen normatieve kracht had. Wilde men een vervroegde instemming van het parlement bekomen, dan moesten veranderingen aan dit artikel worden aangebracht. De regering volgde de essentie van dit advies. Het wetsontwerp zoals het uiteindelijk in de Kamer werd ingediend bepaalde in dit verband dat de akkoorden die de Koning inzake de zijwaartse grenzen zou sluiten met Frankrijk en Nederland volkomen uitwerking zouden hebben (38). Dit artikel overleefde de Kamercommissie voor de Buitenlandse Betrekkingen niet. Men beriep zich op de ongrondwettelijkheid van een dergelijke procedure door te verwijzen naar de grondwetsbepaling die stelt dat geen afstand, ruil of toevoeging van grondgebied kan gebeuren dan krachtens een wet (39). De regering legde zich bij deze argumentatie neer en trok bijgevolg dit artikel in (40). Weerom moet er echter op gewezen worden dat deze zienswijze loodrecht indruist tegen de algemeen heersende opvatting, zoals gebaseerd op het advies van de Raad van State van 1976 (41), dat de territoriale zee nu juist geen deel uitmaakt van het grondgebied. De latere tussenkomst van minister van buitenlandse betrekkingen zelf in de Senaat verhelderde geenszins deze problematiek. Deze verklaarde namelijk dat de gevolgen van de uitbreiding van de territoriale zee gelijkgesteld kunnen worden met een uitbreiding van het nationaal grondgebied (42). Wanneer België dan uiteindelijk begin van de jaren 90 zijn territoriale zee met Frankrijk afbakent (43), dan komt hier weldegelijk een goedkeuringswet aan te pas (44).

(36) Meer bepaald het Art. 7 van de Gecoördineerde Grondwet (het vroegere Art. 3).

(37) Wetsontwerp tot bepaling van de breedte van de territoriale zee van België, *Gedr. St.*, Kamer, 1986-87, n° 635/1, p. 2.

(38) *Ibid.*, pp. 2, 3 en 5.

(39) Art. 167 (§ 1) van de Gecoördineerde Grondwet (het vroegere Art. 68).

(40) *Gedr. St.*, Kamer, 1986-87, n° 635/2, p. 2.

(41) Zie *supra*, noot 12.

(42) *Gedr. St.*, Senaat, n° 451/2, p. 5.

(43) Voor meer details, zie FRANCKX, E., « Maritime Boundary Agreements : The Case of Belgium », 25 *Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht*, pp. 390, 422-426 (1992/2).

(44) Wet 17 februari 1993 houdende goedkeuring van de volgende Internationale Akten : 1. Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek inzake de afbakening van de territoriale zee ; 2. Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek inzake de afbakening van

Naar aanleiding van de vierde grondwetsherziening, werd nogmaals (45) een amendement ingediend in het kader van Art. I van de grondwet inzake de samenstelling van de Belgische federale staat dat ertoe strekte de territoriale zee en het continentaal plat toe te voegen aan de provincie West-Vlaanderen (46). Ook ditmaal werd het amendement echter verworpen (47).

Het lijkt derhalve gerechtvaardigd te concluderen dat omstandigheden België ertoe genoopt hebben sinds het midden van de jaren 70 om de territoriale zee niet als deel van het Belgisch grondgebied te beschouwen. De latere evolutie toont echter aan dat deze stelling tot ongerijmdheden heeft geleid. Het zou derhalve aangewezen zijn dat België zijn positie met betrekking tot dit probleem verfijnt om dergelijke tegenstrijdigheden in de toekomst te vermijden.

### B. Aansluitende Zone

De aansluitende zone is een zone die grenst aan de territoriale zee en waarin de kuststaat preventieve en repressieve bevoegdheden kan uitoefenen in vier wel bepaalde gebieden, met name douane, belastingen, immigratie en volksgezondheid. De maximale breedte van deze zone werd door het 1982 Verdrag van 12 (48) op 24 zeemijl gebracht (49).

België ging onmiddellijk na zijn onafhankelijkheid over tot het oprichten van een douanezone van 10 km (50). In combinatie met een territoriale zee van 3 zeemijl had deze zone weldegelijk een betekenis. Ook nadat België was toegetreden tot het Verdrag van 1958 inzake de Territoriale Zee en de Aansluitende Zone (51) bleef deze zone een integraal deel uitmaken van het Belgisch maritiem beleid (52). Het is pas na de uitbreiding van de Belgische territoriale zee van 3 naar 12 zeemijl in 1987 (53) dat deze zone totaal werd opgeslorpt. Men kan derhalve stellen dat België vandaag de dag geen aansluitende zone meer opeist. De vraag wie in deze zone bevoegd is inzake belastingen, douane, immigratie en volksgezondheid is dan ook onder de huidige omstandigheden irrelevant.

het Continentaal Plat, ondertekend te Brussel op 8 oktober 1990, *B.S.*, 1 december 1993, p. 25729.

(45) Zie *supra*, noot 19 en bijhorende tekst.

(46) Zie het amendement voorgesteld door Mevr. A. Neyts, *Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, n° 722/1, pp. 265-266.

(47) 15 stemmen tegen, 2 voor en 3 onthoudingen.

(48) Zoals bepaald door het 1958 Verdrag inzake de Territoriale Zee en de Aansluitende Zone, *supra*, noot 5, Art. 24 (2).

(49) 1982 Verdrag, Art. 33 (2).

(50) Wet 7 juni 1832 waarbij een eenige lyn van omtrek voor de grensregten daargesteld word, *Staetsblad (Bulletin officiel des lois et arrêtés royaux de la Belgique)*, Deel XLV, n° 443, pp. 542-545.

(51) Wet 29 juli 1971, *supra*, noot 5.

(52) Zie *Gedr. St.*, Kamer, 1969-70, n° 750/1, p. 5.

(53) Zie *supra*, noot 7.

### C. Continentaal Plat

Indien een kuststaat zijn soevereiniteit doet gelden over de territoriale zee, dan kan hij slechts soevereine rechten uitoefenen over zijn continentaal plat. De redenering dat de territoriale zee geen deel uitmaakt van het grondgebied van de staat, een doelbewuste keuze van België toegestaan door het internationaal recht, is derhalve de enige mogelijke theorie die kan worden aangekleefd met betrekking tot het continentaal plat. Het internationaal recht bepaalt immers dat de kuststaat met betrekking tot dit gebied slechts over limitatief omschreven rechten en bevoegdheden beschikt (54).

Alhoewel deze rechten inzake het continentaal plat overeenkomstig het internationaal recht niet uitdrukkelijk moeten worden opgeëist door de kuststaat (55), heeft België het toch opportuun geacht in 1969 een nationale wet ter zake af te kondigen (56). Dit had voornamelijk te maken met het feit dat dit land geen partij was bij het multilateraal verdrag van 1958 inzake het continentaal plat (57) aangezien België zich niet kon verzoenen met de weinig nauwkeurige definitie die daarin gegeven werd van de buitengrens van deze zone (58).

Deze Belgische wet van 1969 was voor de Raad van State reeds de gelegenheid om duidelijk te stellen dat het continentaal plat geen deel uitmaakt van het nationaal grondgebied of een gedecentraliseerd lichaam (59). Ten tijde van de tweede grondwetsherziening in het kader van de staatshervorming, in het begin van de jaren 80, werd nochtans door H. Schiltz een amendement ingediend dat niet alleen tot doel had de territoriale zee te laten toebehoren tot het Vlaamse Gewest, maar ook het deel van het continentaal plat dat aan België toebehoort (60). De Raad van State verwees in zijn advies (61) uitdrukkelijk naar zijn vroegere beslissing van 1976, waarvan hele passages letterlijk werden hernomen (62), en besloot in dit verband :

(54) Zie Art. 2 (1 & 4) van het Verdrag inzake het Continentaal Plateau, 29 april 1958, 499 UNTS 311 (Nederlandse tekst weergegeven in het *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, n° 126, pp. 21-25 (1959) ; dit verdrag is in werking getreden op 10 juni 1964) en Art. 77 (1 & 4) van het 1982 Verdrag.

(55) *Ibid.*, respectievelijk het lid (3) van beide artikelen.

(56) Wet 13 juni 1969 inzake het continentaal plat van België, *B.S.*, 8 oktober 1969, pp. 9479-9480.

(57) Verdrag inzake het Continentaal Plateau, *supra*, noot 54.

(58) Zie bijvoorbeeld *Vr. en Antw.*, Senaat, 1962-63, 2 april 1963, 504-505 (*Vr. n° 29 Dehousse*, Lilar en Rolin).

(59) « De goedkeuring van het ontwerp zal dus niets veranderen aan de Staatsgrenzen zoals die in vroegere verdragen mochten zijn vastgesteld, noch aan de samenstelling van 's Rijks grondgebied zoals die in artikel 1 van de Grondwet is beschreven. Het continentaal plat, onderworpen aan sommige specifieke bevoegdheden ten voordele van de Belgische Staat, zal noch van het grondgebied van het Rijk, noch van het grondgebied van de aangelande provincie of gemeenten, noch van het Belgische openbaar domein deel uitmaken. » Advies van de Raad van State, 28 februari 1966, *Gedr. St.*, Kamer, 1966-77, n° 471/1, p. 5.

(60) Reeds besproken wat het aspect territoriale zee betreft. Zie *supra*, noot 19 en bijhorende tekst.

(61) Advies van de Raad van State van 30 juli 1980, *supra*, noot 21, 4 pp.

(62) Zie *supra*, noot 12 en bijhorende tekst waar een gedeelte hiervan wordt weergegeven.

« Hieruit blijkt dat het begrip 'continentaal plat' alleen de uitoefening van de hierboven bepaalde rechten betreft en dat het continentaal plat niet kan begrepen worden in het grondgebied van de provincie West-Vlaanderen. » (63)

De regering sloot zich bij deze zienswijze aan (64). Zoals echter met betrekking tot de territoriale zee (65), voegde de Raad van State er met betrekking tot het continentaal plat uitdrukkelijk aan toe :

« met het in dit verband hierboven gemaakte voorbehoud wat het volkenrecht betreft, blijkt er nochtans geen bezwaar te bestaan dat de Staat, maar dan uitsluitend de 'ter exploratie en ter exploitatie van de natuurlijke rijkdommen' van het continentaal plat nodige bevoegdheden aan een Gewest of aan een gedecentraliseerd lichaam toekent. » (66)

De regering speelde hierop in door te stellen dat er in de nabije toekomst een concrete bevoegdheidsoverdracht via een wetsontwerp aan het Parlement zou voorgelegd worden met betrekking tot de exploitatievoorwaarden van natuurlijke rijkdommen van onder andere het continentaal plat en concessies die hierop betrekking hebben (67). Zoals reeds aangestipt, is daaraan tot op heden geen gevolg gegeven (68).

De redenering dat de natuurlijke rijkdommen van de territoriale zee niet aan de gewesten toebehoren (69) is derhalve ook van toepassing op het continentaal plat (70). Niets belet echter dat de federale overheid deze bevoegdheid naar de toekomst toe overdraagt aan het Vlaamse Gewest. Deze mogelijkheid werd door de regering erkend, maar tot op heden nog niet ingevuld.

#### D. Visserijzone en Exclusieve Economische Zone

België heeft een visserijzone afgekondigd in 1978 (71). Alhoewel dit land helemaal geen voorstander was van het instellen van dergelijke zones (72), schaarde België zich met deze wet achter een initiatief van de Europese

(63) Advies van de Raad van State van 30 juli 1980, *supra*, noot 21, p. 3.

(64) *Ibid.*, pp. 4-5.

(65) Zie *supra*, noot 23 en bijhorende tekst.

(66) Advies van de Raad van State van 30 juli 1980, *supra*, noot 21, p. 3.

(67) Zoals reeds aangehaald *supra*, noot 24 en bijhorende tekst.

(68) Zie *supra*, noot 26 en bijhorende tekst.

(69) Zie *supra*, noten 31-32 en bijhorende tekst.

(70) Zie bijvoorbeeld *Gedr. St.*, Kamer, BZ 1988, n° 516/1, pp. 17-18 (standpunt regering dat uitdrukkelijk de standpunten van de Raad van State onderschrijft, zoals terug te vinden in *idem*, pp. 32, 42-43) en *Gedr. St.*, Kamer, BZ 1988, n° 516/6, p. 126 (standpunt regering). Zie ook *Gedr. St.*, Kamer, 1979-80, n° 619/13, pp. 27-30 (standpunt regering inzake de territoriale zee gebaseerd op standpunt van de Raad van State) en *Gedr. St.* Kamer, 1979-80, n° 627/10, p. 19 (standpunt regering inzake de territoriale zee gebaseerd op standpunt van de Raad van State).

(71) Wet 10 oktober 1978 houdende vaststelling van een Belgische visserijzone, *B.S.*, 28 december 1978, pp. 15992-15993.

(72) Dit punt is nauw verwant met het feit dat België gedurende een zeer lange tijd voorstander is geweest van een strikte 3-mijl territoriale zee. Zie *supra*, noot 6 en bijhorende tekst.

Gemeenschap om gezamenlijk te komen tot het inrichten van 200-mijl visserijzones (73).

België heeft momenteel nog geen exclusieve economische zone afgekondigd. Deze zone die in het leven werd geroepen door de derde zeerechtconferentie van de Verenigde Naties, zoals verwoord in het 1982 Verdrag (74), behoort reeds tot het internationaal gewoonterecht (75). In deze zone bezit de kuststaat « soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen, levend en niet-levend, van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan. » (76) Toch kan hier gewezen worden op het initiatief van Nederland van het begin van de jaren 90 met het oog op een gecoördineerde afkondiging van een dergelijke zone door de verschillende Noordzee staten (77). Het enige tastbare resultaat van die onderhandelingen is tot nu toe een gezamenlijke verklaring van Noordzee ministers in 1992 (78). Het lijkt er wel op dat men zich in de nabije toekomst aan een initiatief van België op dit vlak kan verwachten.

De vraag of de zeevisserij nu al dan niet een bevoegdheid was die werd overgedragen aan het Vlaamse Gewest heeft heel wat stof doen opwaaien gedurende het eind van de jaren 70. De kernvraag was of onder de bewoordingen « bossen, jacht, visvangst en vogelvangst » (79) ook de zeevisserij moest verstaan worden. De regering was alvast van oordeel van wel (80). In een advies gevraagd door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met toepassing van de spoedprocedure omtrent deze amendering van Art. 28 stelde de Raad van State echter dat dit niet kon aangezien het opdragen van de visserijreglementering aan een gewestelijke overheid zou indruisen zowel tegen de internationale als de nationale rechtsorde (81). Aangezien de regering had beslist zich te zullen neerleggen bij een tweede advies dat de Raad van State hieromtrent zou geven (82), kwam zij

(73) Zie 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, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, C 105/1 (1981).

(74) Meer bepaald Deel V (de artikelen 55 tot en met 75).

(75) Het Internationaal Gerechtshof heeft dit reeds meermaals expliciet gesteld. Zie bijvoorbeeld *Libya/Malta Continental Shelf Case*, 13 ICJ Rep. 33 (1985).

(76) Art. 56 (1) (a) 1982 Verdrag.

(77) IJLSTRA, T. & YMKERS, P., « The Netherlands and the Establishment of the Exclusive Economic Zone », 4 *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, pp. 224-229 (1989).

(78) Declaration of the Co-ordinated Extension of Jurisdiction in the North Sea, 22 september 1992, multilateraal, zoals weergegeven in 8 *International Journal of Marine and Coastal Law*, pp. 173-175 (1993). Zie ook 23 *Law of the Sea Bulletin*, pp. 65-66 (June 1993).

(79) Zoals opgenomen in Art. 28 (§ 2)(3°) van het oorspronkelijk wetsontwerp. Zie *Gedr. St.*, Kamer, 1977-78, n° 461/1, p. 55.

(80) Zoals uitdrukkelijk door de regering verwoord naar aanleiding van een zelf ingediend amendement op Art. 28. Zie *Gedr. St.*, Kamer, 1977-78, n° 461/20, p. 6.

(81) Advies van de Raad van State van 4 augustus 1978, *supra*, noot 16 en bijhorende tekst. Zie p. 1.

(82) Zie *supra*, noot 18.

op haar zienswijze terug wanneer de Raad van State in 1980 zijn restrictief standpunt herhaalde (83).

Ook tijdens de verdere voltooiing van de staatshervorming bleef deze bevoegdheid principieel toebehoren aan de federale staat (84). Toch moet men hierbij opmerken dat de steun aan deze economische activiteit wel geregionaliseerd werd en thans toekomt aan de gewesten (85). Dit werd uitdrukkelijk door de Raad van State beaamt (86). Zo zal het aanleggen van een Fonds voor Scheepsjongens, gespijsd door de verplichte bijdrage van de reders van Belgische vissersvaartuigen (87), of nog het instellen van een visvergunningssysteem (88) een federale materie blijven, daar waar de toekenning van een beëindigingspremie voor vaartuigen die uit de zeevisserijactiviteit worden onttrokken thans een gewestelijke aangelegenheid is geworden (89). De praktijk leert ons echter dat de regionalisering van de staatssteun aan de zeevisserij niet van de nodige gevaren ontbloomt is (90).

(83) Zie *supra*, noot 17.

(84) *Gedr. St., Kamer*, 1988, n° 516/1, pp. 7 en 11 en *Gedr. St., Senaat*, BZ 1988, n° 405/2, p. 82.

(85) *Gedr. St., Kamer*, 1988, n° 516/1, pp. 7 en 17.

(86) Advies van de Raad van State van 13 juli 1988, *ibid.*, p. 32, 42.

(87) Zie het Koninklijk Besluit 10 februari 1994 houdende vaststelling van de verplichte bijdrage van de reders van Belgische vissersvaartuigen, tot spijziging van het « Fonds voor Scheepsjongens » in 1994, *B.S.*, 9 april 1994, p. 9511.

(88) Zie het Koninklijk Besluit 21 juni 1994 tot het instellen van een visvergunning en houdende tijdelijke maatregelen voor de uitvoering van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, *B.S.*, 29 juni 1994, pp. 17460-17463.

(89) Indien deze materie vroeger bij koninklijk besluit geregeld werd (zie het basis Koninklijk Besluit 29 juni 1984 betreffende de toekenning van een beëindigingspremie voor de vaartuigen die onttrokken worden aan de zeevisserijactiviteit, *B.S.*, 12 juli 1984, pp. 10114-10116, zoals gewijzigd door latere Koninklijke Besluiten van 7 november 1985 [*B.S.*, 19 december 1985, pp. 18554-18555] en 24 januari 1989 [*B.S.*, 10 februari 1989, pp. 2455-2456]), dan komt deze bevoegdheid thans toe aan het Vlaamse Gewest. Zie Besluit van de Vlaamse Executieve 30 oktober 1991 tot toekenning van een beëindigingspremie voor de vaartuigen die onttrokken worden aan de zeevisserijactiviteit, *B.S.*, 7 januari 1992, pp. 135-137 zoals opgeheven door het Besluit van de Vlaamse Regering 24 november 1993 betreffende de ondersteuning van de zeevisserij en de aquicultuur, *B.S.*, 16 juni 1994, pp. 16517-16519. Deze laatste tekst verleent aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het economische beleid, de macht om een Vlaams visserijcomité op te richten dat hem in deze materie door middel van advies zal bijstaan.

(90) Vroeger werden bijvoorbeeld aanvragen inzake scheepskredieten onderzocht door een Technisch Comité van de Dienst Zeewezen van het Ministerie voor Verkeer. Toekenningen bestonden voor één deel uit kredieten onder staatswaarborg van de Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid en één deel uit het Fonds voor Scheepsbouw, waaraan allerlei voordelen verbonden waren. Met de afbetalingen werden nieuwe kredieten toegekend, zodat men in feite te maken had met een continu roulement van een geldsom van ongeveer 48 miljard frank. Dit alles werd nu overdragen naar het Vlaamse Gewest, met dien verstande dat de federale instanties bevoegd bleven voor het invorderen van de schulden die open stonden vóór de overheveling. Deze opsplitsing heeft zeer duidelijk een negatieve invloed gehad op de invordering van deze schulden. Informatie verkregen van R. CARLY, Jurist, Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, 14 juli 1994.

## II. AFZONDERLIJKE ONDERWERPEN

Na de algemene principes te hebben behandeld die de bevoegdheidsverdeling in de onderscheiden maritieme gebieden beheersen, zal thans nader worden ingegaan op enkele aspecten van de staatshervorming die gebied-overschrijdend van aard zijn vanuit internationaal zeerechtelijk standpunt. Zoals de levende rijkdommen der oceaan zich meestal niet storen aan de maritieme grenzen door de mens ingesteld (91), zo ook heeft de Belgische staatshervorming weinig of geen aandacht besteed aan dit criterium. Hierbij wordt meer bepaald gedacht aan de bevoegdheidsoverdracht inzake openbare werken. Andere domeinen, waarvoor in principe de federale overheid bevoegd is op zee, hebben de noodzaak aangetoond tot samenwerking om te komen tot een coherent beleid. Zekere bevoegdheidsverschuivingen, of althans nieuwe tendensen, zijn er bovendien merkbaar. Hier wordt met name gedacht aan de bescherming van het mariene milieu en het wetenschappelijk zeeonderzoek.

### A. Openbare Werken

Zoals duidelijk blijkt uit de voorgaande afdeling inzake de afzonderlijke maritieme gebieden, zijn de bevoegdheden toegekend aan de gewesten met betrekking tot het zeerecht eerder beperkt gelet op de fundamentele stelling dat geen enkele van de boven besproken maritieme gebieden principieel onder de bevoegdheid van de gewesten ressorteert. Alhoewel het basis arrest van de Raad van State van 1976 in dit verband de mogelijkheid openliet om desalniettemin bepaalde bevoegdheden over te hevelen naar de deelgebieden toe, toch werd hieraan aanvankelijk weinig aandacht geschenken. De Raad van State ging in een eerste fase een zeer enge interpretatie aankleven (92). Een principiële wijziging komt er pas wanneer de regering begin van de jaren 80 aankondigde dat inzake de exploitatievoorwaarden en het verlenen van concessies met betrekking tot de natuurlijke rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat een dergelijke overdracht in de nabije toekomst zou plaatsvinden (93). Zoals reeds vermeld, werd aan deze intentieverklaring tot op heden echter nog geen concrete inhoud gegeven (94).

Verandering in deze situatie komt er pas echt in 1988 wanneer de wetgever effectief van de mogelijkheid gebruik gaat maken om bepaalde

(91) Wat thans aanleiding geeft tot heel wat problemen, zeker inzake de zogenaamde « over zeer grote afstanden trekkende soorten » en die vissoorten die voorkomen binnen de exclusieve economische zones van twee of meer kuststaten, of zowel binnen de exclusieve economische zone als in een gebied daarbuiten en daaraan grenzend. Zoals voornamelijk omschreven door de artikelen 63 en 64 van het 1982 Verdrag.

(92) Zie *supra*, noten 14-17 en bijhorende tekst.

(93) Zie *supra*, noot 24 en bijhorende tekst.

(94) Zie *supra*, noten 26 en 68 en bijhorende tekst.

bevoegdheden inzake maritieme aangelegenheden over te dragen naar gedecentraliseerde organen. Zo behoren thans de waterwegen en havens, alsook hun aanhorigheden, de zeewering en de loods- en de bebakeningdiensten van en naar de havens, evenals de sleepdiensten op zee tot de gewestelijke bevoegdheden (95). Zoals blijkt uit de memorie van toelichting was het doel van deze overdracht namelijk «homogene bevoegdheidspakketten» toe te kennen aan de Gewesten (96). Bovendien wordt in deze tekst het gebiedsoverschrijdend karakter van deze pakketten, bekeken vanuit het oogpunt van het internationaal zeerecht althans, in de verf gezet (97).

Deze bevoegdheidsoverdracht van 1988 wordt een half jaar later concrete inhoud gegeven door de Bijzondere Wet betreffende de financiering van gemeenschappen en gewesten (98) die bepaalt dat alle roerende en onroerende goederen van de Staat die ressorteren onder de boven aangehaalde bevoegdheden zonder vergoeding worden overgedragen aan het Vlaamse Gewest (99). Dit principe wordt dan *in concreto* ingevuld door middel van een Koninklijk Besluit van begin 1994 (100) dat onder andere een 40-tal schepen van de loodsdienst, bebakeningdienst, sleepdienst, reddingsdienst, rededienst, hydrografische dienst en politie- en douanediens overdraagt van het Ministerie van Verkeerswezen naar het Vlaamse Gewest (101).

Twee diensten, met name de zeevaartpolitie en de loodsdienst, zullen van naderbij worden bekeken bij wijze van voorbeeld omdat ze zeer bijzondere kenmerken vertonen vanuit het oogpunt van de recente staatshervorming.

#### a) Zeevaartpolitie

Het terugvinden in de lijst van schepen die worden overgedragen van het Ministerie van Verkeerswezen naar het Vlaamse Gewest (102) van vaartuigen die behoren tot de douane- en politiedienst, is merkwaardig omdat deze bevoegdheden (douane en politie) een federale aangelegenheid zijn geble-

(95) Zie Bijzondere Wet 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, *supra*, noot 27, Art. 6 (§ 1) (X) (2°, 3°, 4° & 9°), zoals gewijzigd door de Wet 8 augustus 1988, *supra*, noot 31, Art. 4. Dit artikel bepaalt *in fine* dat deze bepalingen het recht inhouden om in de territoriale wateren en op het continentaal plat noodzakelijke werken en activiteiten uit te voeren verbonden aan de uitoefening van deze bevoegdheden. Voor een tekstuele weergave, zie *infra*, noot 196 en bijhorende tekst.

(96) *Gedr. St.*, Kamer, BZ 1988, n° 516/1, p. 13.

(97) *Ibid.*, p. 17. De loodsdienst op zeeschepen, de ondersteuningsdiensten op het water, de bebakeningactiviteiten en de sleep- en reddingsdiensten, bijvoorbeeld, omvatten zowel de uitoefening van deze bevoegdheden in de internationale wateren als in de Belgische territoriale zee.

(98) Bijzondere Wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van Gemeenschappen en Gewesten, *B.S.*, 17 januari 1989, pp. 850-891.

(99) *Ibid.*, Art. 57 (§ 2).

(100) Koninklijk Besluit 23 februari 1994 tot vaststelling van de lijst van goederen van de staat beheerd door het Ministerie van Verkeerswezen (Bestuur van het Zeewezen en van de Binnenvaart) overgedragen naar het Vlaamse Gewest, *B.S.*, 8 april 1994, pp. 9382-9384.

(101) *Ibid.*, Art. 1. Vijf andere schepen worden ter beschikking gesteld.

(102) Zie *supra*, noot 101 en bijhorende tekst.

ven (103). *De facto* voltrok deze overdracht zich reeds in 1990 (104) wanneer men overeenkwam al het varend materieel en personeel over te dragen aan het Vlaamse Gewest, zodoende dat het zojuist aangehaalde Koninklijk Besluit (105) slechts de wettelijke vastlegging uitmaakt van een situatie die reeds vele jaren bestond in de praktijk (106).

De zeevaartpolitie is inderdaad een federaal instituut gebleven dat nog altijd ressorteert onder het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur (107). Hierdoor ontstaat een zeer merkwaardige situatie die aantoonde dat deze staatshervorming, wat het zeerecht betreft, nog enige ongerijmdheden bevat. Zo moet de zeevaartpolitie thans deze schepen, die zij voor de uitoefening van haar taak broodnodig heeft (108) en die vroeger onder het bestuur van het Zeewezen en de Binnenvaart ressorteerden (109), afhuren van het Vlaamse Gewest. Onderhandelingen die gestart waren eind 1988, mondden uiteindelijk in 1990 uit in de definitieve ondertekening van een contract van dienstverhuring tussen het Ministerie van Verkeerswezen en het Vlaamse Gewest (110). Dit contract, van onbepaalde duur, geeft aan de Zeevaartpolitie de beschikking van schepen tegen betaling van een bedrag

(103) Eerstgenoemde ressorteert onder de bevoegdheid van het Ministerie van Financiën, laatstgenoemde onder het Ministerie van Verkeerswezen.

(104) Zie *infra*, noot 110 en bijhorende tekst.

(105) Zie *supra*, noot 100.

(106) Informatie verkregen van Mr. VAN DE VEL, Directeur-Generaal, Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, Dienst Zeewezen, 12 juli 1994. Een mogelijke verklaring voor deze overdracht kan te vinden zijn in het feit dat vroeger het loodswezen en de zeevaartpolitie onder de bevoegdheid van éénzelfde directeur-generaal vielen. Het loodswezen had toentertijd de beschikking over de schepen en stond in voor de bemanning en het onderhoud ervan. Aangezien deze samenwerking altijd gunstig was verlopen in het verleden, kan het zijn dat men zo weinig mogelijk aan deze situatie wilde veranderen. De bevoegdheidsoverdracht van 1988 beoogde bovendien « homogene bevoegdheidspakketten » toe te kennen (zie *supra*, noot 96 en bijhorende tekst). Tevens werd toen uitdrukkelijk gesteld dat de bevoegdheid inzake loodsdienst, samen met de andere vermelde diensten, ook de diensten inhield « die technische bijstand verlenen of instaan voor de bouw van de voor de vermelde diensten bestemde uitrustingen en schepen. » Zie *Gedr. St.*, Kamer, BZ 1988, n° 516/1, p. 17.

(107) Voor een algemeen overzicht van de geschiedenis van de zeevaartpolitie, zie FIJNAUT, C. *et al.*, *150 jaar zeevaartpolitie*, Gent, Mys & Breesch, 71 pp. (1993).

(108) Alhoewel de bevoegdheid van de zeevaartpolitie zich ook uitstrekt over de territoriale zee, moet opgemerkt worden de schepen waarover zij thans beschikt in feite niet geschikt zijn om deze opdracht naar behoren te vervullen. Het zal inderdaad afhangen van de weersomstandigheden of men zich al dan niet van de kust kan verwijderen. Over de bouw van een nieuw politiehuis dat wel voor deze taak zou uitgerust zijn wordt reeds vele jaren gesproken. Oorspronkelijk was de bouw van een dergelijk schip toegezegd door het Vlaamse Gewest, maar de concrete invulling van deze belofte bleef achterwege. De Dienst van het Zeewezen ging dan zelf het leasing-concept aankleven om aan dit euvel te verhelpen. De herstructurering van de politiediensten, en meer bepaald de oorspronkelijke gedachte van de Minister van Binnenlandse Zaken om alle politiekorpsen onder zijn gezag te plaatsen, met inbegrip van de luchtvaart-, spoorweg- en zeevaartpolitie, verwees dit voorstel andermaal naar de koelkast. Men wacht derhalve momenteel op de afloop van deze herstructurering, gepland voor het najaar, om verdere stappen te ondernemen.

(109) En derhalve met federale geldmiddelen werden aangeschaft.

(110) Informatie verkregen van Mr. VAN DE VEL, Directeur-Generaal, Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, Dienst Zeewezen, 12 juli 1994. Een soortgelijk contract werd afgesloten tussen het Ministerie van Financiën en het Vlaamse Gewest met betrekking tot de douaneschepen.

van ongeveer 90 miljoen op jaarbasis (111). Ook de situatie aan boord van dergelijke schepen is merkwaardig, aangezien de twee agenten van de zeevaartpolitie die meestal aan boord gaan opdracht geven aan de schipper, die ressorteert onder het Vlaamse Gewest. Deze laatste, die zelf geen echte politieopdracht heeft, staat in voor de veilige vaart en beslist of bepaalde opdrachten al dan niet kunnen uitgeoefend worden (112). In de praktijk lijkt deze samenwerking vlot te verlopen, maar deze ingewikkelde constructie laat vermoeden dat, indien men om een of andere reden deze regels strikt zou willen toepassen, dit zeer vlug aanleiding zou kunnen geven tot conflicten.

#### b) *Loodsdienst*

Ook de werking van het loodswezen vertoont merkwaardige aspecten als gevolg van de staatshervorming. Dat de vaststelling van loodsgelden vóór de Belgische kust, bijvoorbeeld, thans gebeurt bij wijze van besluit van de Vlaamse Regering (113), is een normaal gevolg van de staatshervorming. Maar dat het instrument waarop dit besluit zich gedeeltelijk baseert, met name het tussenstaats akkoord door middel van uitwisseling van nota's van januari 1994 (114), een akkoord is waarbij het Vlaamse Gewest als entiteit formeel niet werd betrokken (115), lijkt minder logisch en vereist derhalve enige uitleg. De praktijk wil namelijk dat het federale Ministerie van Buitenlandse Zaken in deze materie enkel de taak van brievenbus vervult. Dit orgaan stuurt immers de zaken gewoon door naar de bevoegde diensten van het Vlaamse Gewest (116). De op til staande actualisering van het loodsre-

(111) *Ibid.*

(112) Hier kan men teruggrijpen naar het voorbeeld van een politieopdracht in de Belgische 12-mijl zone (zie *supra*, noot 108). Het zal de schipper zijn die beslist of de weersomstandigheden het al dan niet toelaten om bepaalde opdrachten van de zeevaartpolitie effectief uit te voeren.

(113) Zie Besluit van de Vlaamse Regering 16 maart 1994 tot vaststelling van de tarieven van het loodsgeld en andere vergoedingen en kosten voor loodsverrichtingen in het Belgisch loodsvaarwater en op de Schelde beneden Antwerpen, in de monden van de Schelde en op het Kanaal Gent-Terneuzen, *B.S.*, 29 maart 1994, pp. 8511-8517, en *erratum*, *B.S.*, 12 mei 1994, p. 12804.

(114) Akkoord 31 januari 1994 tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden houdende wijziging van de tarieven der loodsgelden, gesloten bij wisseling van nota's gedagtekend te Brussel, *B.S.*, 5 juli 1994, pp. 17841-17845. Dit akkoord is in werking getreden op 1 april 1994.

(115) De Nederlandse nota maakt er wel gewag van via een paragraaf die luidt als volgt: «De Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden verzoekt het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, indien noodzakelijk, deze nota door te zenden naar de bevoegde autoriteiten van het Vlaamse Gewest.» De Belgische nota gaat hier, formeel gezien, verder niet op in.

(116) Informatie verkregen van J. PIERARD, Adjunct van de Directeur, Vlaams Ministerie van Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen, 15 juli 1994. Hier kan trouwens worden verwezen naar de memorie van toelichting van de regering in 1988 waar uitdrukkelijk vermeld werd dat «het sluiten namens de Belgische Staat van akkoorden met Nederland over de loodsgeldtarieven en het innen van de loodsgelden» een bevoegdheid is die werd overgedragen naar de gewesten. Zie *Gedr. St.*, Kamer, 1988, n° 516/1, p. 17.

glement zal waarschijnlijk de aanleiding zijn om hierin verandering te brengen (117).

Van meer fundamenteel belang voor een correcte toepassing van de bevoegdheidsverdeling voorzien door de staatshervorming is echter een recent arrest van de Raad van State betreffende een voorontwerp van decreet betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods (118). Hierin maakt de Raad van State een onderscheid tussen de beheer en uitvoeringstaken die in 1988 werden overgedragen en de eigenlijke regelgeving die federaal bleef (119). Voornamelijk wat de politie reglementering betreft komt dit orgaan tot het besluit, zich baserend op het in 1988 ingevoerde (120) Art. 6 (§ 4)(3°) van de Bijzondere Wet van 1980 (121), 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. » (122)

Voornamelijk de invoering van de verscherpte loodsplicht (123) en het brevet van havenloods uit het voorontwerp van decreet vallen volgens de Raad van State onder deze laatste categorie en dus onder de bevoegdheid van de federale overheid (124).

(117) Hierin wordt afgezien van de huidige procedure van wisseling van nota's. In de plaats komt een rechtstreekse uitwisseling tussen de bevoegde Vlaamse en Nederlandse ministeries.

(118) Advies van de Raad van State, 7 juni 1994, L.23.178/8. Op het ogenblik van de redactie van dit artikel (juli 1994) was dit advies nog niet officieel gepubliceerd.

(119) *Ibid.*, p. 9.

(120) Wet 8 augustus 1988, *supra*, noot 31, Art. 4.

(121) Zie *supra*, noot 27. Dit artikel bepaalt : « De Regeringen worden betrokken bij ... 3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen ».

(122) Advies van de Raad van State, 7 juni 1994, *supra*, noot 118, pp. 11-12. Ook scheepsmetingen vallen blijkbaar onder deze regels van algemene politie. Zie *Vr. en Antw.*, Senaat, 1991-92, 8 oktober 1991, 24 (Vr. n° 34 Suykerbuyk).

(123) Indien het vroeger volstond gewoon de verschuldigde loodsgelden te betalen zonder effectief een loods aan boord te nemen, zal dit onder de verscherpte loodsplicht niet langer mogelijk zijn. Men zal immers daadwerkelijk van de loodsdiensten gebruik moeten maken.

(124) Advies van de Raad van State, 7 juni 1994, *supra*, noot 118, pp. 15-16. Hierop bestaat een zeer beperkte uitzondering die de Raad van State als volgt omschrijft : « (H)et decreet (kan) een door de Grondwet of de bijzondere wetten aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid of een aangelegenheid die tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort (...) regelen, doch alleen indien zulks 'noodzakelijk' is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Gemeenschap of Gewest, eensdeels, en indien voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de tot de gereserveerde bevoegdheid van de federale wetgever behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is, anderdeels. » Hieraan werd *in casu* niet voldaan. *Ibid.*, p. 16. Deze erg enge interpretatie van de Raad van State wordt niet gedeeld door het Vlaamse Gewest. Informatie verkregen van MEVR. VAN RENTERGHEM, Directeur Juridische Dienst, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, 25 juli 1994.

### B. Milieubescherming

De bescherming van het milieu is één van die onderwerpen die beetje bij beetje, naar mate de staatshervorming vorderde, van de bevoegdheidsfeer van federale overheid werd losgeweekt en uiteindelijk haast in zijn totaliteit naar die van de regio's werd overgedragen.

#### a) Wettelijk kader

In 1980 werd via een speciale wet een eerste ingreep voltrokken (125). Deze vernieuwing werd vervolgens in 1988 bijgestuurd (126). De uiteindelijke versie kwam er pas in 1993 (127). De taak die de wetgever zich had gesteld bij deze laatste bijschaving had niet zozeer betrekking op een verder herverdeling van bevoegdheden dan wel op een duidelijkere omschrijving van teksten die in het verleden meer dan eens aanleiding hadden gegeven tot moeilijkheden (128). De definitieve versie wil thans dat de gewesten bevoegd zijn op volgende gebieden :

« Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft : 1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het 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 waterproduktie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.

(125) Voor meer details, zie *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu* (BOCKEN, H., ed.), Brussel, Story-Scientia, 315 pp. (1985). Toen werd « de bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen » overgeheveld naar de bevoegdheden van de gewesten. Zie Bijzondere Wet 8 augustus 1980, *supra*, noot 27, oud Art. 6 (§ 1)(II)(1°).

(126) Voor meer details, zie bijvoorbeeld 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. & HANNEQUART, J.-P., eds.), Brussel, Story-Scientia, pp. 1-225 (1990) en van dezelfde auteur « Répercussions de la régionalisation en matière d'environnement », *Actualités du Droit — Revue de la Faculté de Droit de Liège*, pp. 525-535 (1991). Zie ook JADOT, B., « La Communauté économique européenne, l'État, la Région et la protection de l'environnement », 107 *Journal des Tribunaux*, pp. 725-729 (1988). De nieuwe bepaling stelde op dat ogenblik inzake de bevoegdheidsverdracht naar de gewesten : « De bescherming van het leefmilieu, met inbegrip van de algemene en sectoriële normen, met eerbiediging van de algemene en sectoriële normen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan. » Zie Wet 8 augustus 1988, *supra*, noot 31, Art. 4 (§ 2).

(127) Zie Bijzondere Wet 8 augustus 1980, *supra*, noot 27, Art. 6, zoals gewijzigd door de Bijzondere Wet 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, *B.S.*, 20 juli 1993, pp. 16774-16837, Art. 2. Voor een commentaar zie de voordracht gehouden door M. DE SADELEER, getiteld « La répartition des compétences en matière d'environnement », tijdens een studiedag georganiseerd door de Belgische Vereniging voor Milieurecht aan het VLEKHO te Brussel op 24 september 1993.

(128) Zie bijvoorbeeld *Gedr. St.*, Kamer, BZ 1991-92, n° 600/1, p. 1 en *Gedr. St.*, Senaat, 1992-1993, n° 558/1, p. 16. Voor een concreet voorbeeld, zie bijvoorbeeld HEYMAN, J., « De bevoegdheid inzake de vaststelling van kwaliteitsnormen voor oppervlaktewateren », *Leefmilieu* (n° 1) pp. 2-8 (1991).

De federale overheid is echter bevoegd voor : 1° Het vaststellen van de productnormen ; 2° de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval ; 3° de doorvoer van afvalstoffen.» (129)

b) *Toepassing op zee*

Wil men deze bepaling toepassen op de maritieme gebieden zoals boven vermeld, dan moet men vooreerst terugvallen op de toelichting die in 1988 in dit verband geven werd door de Minister belast met de institutionele hervormingen. Zowel wat de territoriale zee als het continentaal plat betreft, stelde deze, blijft de bevoegdheid inzake milieubescherming federaal (130). Deze stelling werd reeds vroeger door de Raad van State verkondigd naar aanleiding van een Belgisch wetsontwerp (131) ter goedkeuring van zekere wijzigingen aan de goedkeuringswet van 1978 (132) met betrekking tot het Oslo dumping verdrag van 1972 (133). Hier stelde de Raad van State uitdrukkelijk dat materies, die normaliter uitsluitend tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, toch tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren wanneer deze betrekking hebben op de territoriale of volle zee (134). Deze zienswijze werd herbevestigd een jaar later in een soortgelijk advies (135) gegeven naar aanleiding van een wetsontwerp houdende goedkeuring van het meer algemene Londen dumping verdrag van 1972 (136).

Tien jaar later, naar aanleiding van het wetsontwerp ter goedkeuring van het Protocol van Madrid van 1991 inzake milieubescherming (137) bij het

(129) Art. 6 (§ 1)(II) van de Bijzondere Wet 8 augustus 1980, *supra*, noot 27. Dit artikel trad in werking op 30 juli 1993, met uitzondering van de bevoegdheid inzake in- en uitvoer van afvalstoffen, die van kracht werd op 7 mei 1994.

(130) *Gedr. St.*, Kamer, BZ 1988, n° 516/6, p. 149.

(131) Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 8 februari 1978 houdende goedkeuring van het verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen, en van de bijlagen, opgemaakt te Oslo op 15 februari 1972. Zie *Gedr. St.*, Kamer, 1981-82, n° 378/1, 4 pp.

(132) Wet 8 februari 1978 houdende goedkeuring van het Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen, en van de Bijlagen, opgemaakt te Oslo op 15 februari 1972, *B.S.*, 4 mei 1978, pp. 5293-5302.

(133) Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen, 15 februari 1972, multilateraal. Voor authentieke Engelse tekst zie 11 *International Legal Materials*, pp. 262-266 (1972).

(134) Advies van de Raad van State, 7 mei 1982, *Gedr. St.*, Kamer, 1981-82, n° 378/1, pp. 2-3.

(135) Advies van de Raad van State, 19 september 1983, *Gedr. St.*, Senaat, 1983-84, n° 679/1, pp. 8-11. Hierin werd het relevante deel van het advies van 7 mei 1982 (zie *supra*, noot 134), gewoon letterlijk overgenomen met uitdrukkelijke verwijzing.

(136) Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zeeën ten gevolge van het storten van afval, 29 december 1972, multilateraal. Voor authentieke Engelse tekst zie 11 *International Legal Materials*, pp. 1294-1314 (1972).

(137) *Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica*, Aanhangsel, Bijlagen I, II, III, IV en V, 4 oktober 1991, multilateraal. Voor authentieke Engelse tekst zie 30 *International Legal Materials*, pp. 1461-1486 (1991).

Antarctica verdrag van 1959 (138), valt echter in deze redenering een zekere accentverschuiving waar te nemen. In een schoolvoorbeeld van een *obiter dictum* stelt de Raad van State immers :

« Ofschoon aan de Raad van State nog niet om advies werd gevraagd over voorontwerpen van decreet of ordonnantie houdende goedkeuring van het Protocol, kan er reeds nu worden op gewezen dat verscheidene bepalingen van het Protocol betrekking hebben op aspecten van de bescherming van het leefmilieu en het afvalstoffenbeleid, die in de interne rechtsorde tot de bevoegdheid der Gewesten behoren. » (139)

Zich baserend op de nieuwe grondwets- en wetsbepalingen die de bevoegdheidsverdeling op het vlak van het buitenlands beleid bepalen (140) komt dit orgaan thans blijkbaar tot de conclusie dat de externe bevoegdheden de interne bevoegdheden volgen. Of de Belgische territoriale zee en de andere maritieme gebieden « extern » genoeg zijn om deze regel te volgen is voor het ogenblik niet geheel duidelijk. De Antarctische wateren mogen dan ver van onze nationale maritieme gebieden verwijderd zijn (141), anders is het gesteld met het op 22 september 1992 te Parijs opgemaakte Verdrag tot bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (142) dat van toepassing is, onder andere, in de interne wateren van de verdragspartijen, hun territoriale zee alsook de maritieme gebieden daarbuiten voor zover toegestaan door het internationaal recht (143). Ook hiervan heeft de Raad van State gesteld dat het een « gemengd » verdrag is en derhalve pas volkomen uitwerking kan hebben

(138) *Antarctica verdrag*, 1 december 1959, multilateraal. Voor authentieke Engelse tekst zie 402 *UNTS* 71.

(139) Advies van de Raad van State, 29 juni 1993, *Gedr. St.*, Senaat, 1983-84, n° 956/1, p. 6.

(140) Zie voornamelijk Art. 167 (§ 1) van de Gecoördineerde Grondwet (het vroegere Art. 68) dat bepaalt dat de gemeenschappen en gewesten zelf hun internationale samenwerking regelen, « met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn. » Dit artikel trad in werking op 18 mei 1993. Zie ook Art. 16 (§ 1) van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 (zie *supra*, noot 27), zoals gewijzigd door Art. 1 van de Bijzondere Wet 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en Gewesten, *B.S.*, 8 mei 1993, pp. 10559-10561. Dit artikel bepaalt dat instemming met verdragen dient te worden verleend door de betrokken Raad in aangelegenheden waarvoor hij bevoegd is.

(141) Uit de voorbeelden door de Raad van State gegeven om aan te tonen dat dit protocol een zogenaamd gemengd verdrag is, kan trouwens niet worden afgeleid of bijvoorbeeld de inhoud van bijlage IV inzake de voorkoming van mariene pollutie in het verdragsgebied nu tot het gewestelijke of federale luik van het verdrag behoort. Tot op heden heeft enkel de Raad van de Duitstalige Gemeenschap een goedkeuringsdecreet aangenomen. Zie Decreet 14 maart 1994 houdende goedkeuring van het protocol betreffende milieubescherming bij het verdrag inzake Antarctica, appendix, bijlagen I, II, III, IV en V, gesloten te Madrid op 4 oktober 1991, *B.S.*, 19 mei 1994, pp. 13567-13568.

(142) Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan, 22 september 1992, multilateraal. Voor authentieke Engelse tekst zie 32 *International Legal Materials*, pp. 1069-1100 (1993).

(143) Zie *ibid.*, Art. 1 (a).

nadat ook de gewestraden ermee hebben ingestemd (144), zonder echter expliciet aan te duiden wie voor wat bevoegd is (145). Het valt momenteel af te wachten of de memories van toelichting van de ontwerp-goedkeurings-decreten aanleiding zullen geven om deze materie te verduidelijken.

Tenslotte kan in dit verband nog gewezen worden op het recentelijk ingediend wetsontwerp betreffende de verontreiniging van de zee door schepen (146). Dit wetsontwerp beoogt de (laattijdige) uitwerking op nationaal vlak van het MARPOL 73/78 verdrag (147) dat België reeds bij wet van 17 januari 1984 goedkeurde (148). Het is merkwaardig dat het advies van de Raad van State in deze materie met geen woord rept over het mogelijk « gemengd » karakter van dit verdrag (149). Misschien kan hier een verklaring gevonden worden in de lange en moeizame weg die dit wetsontwerp heeft moeten doorlopen vooraleer ingediend te kunnen worden bij het Parlement. Het advies van de Raad van State dateert in elk geval reeds van 27 mei 1991, d.w.z. van vóór de accentverschuiving waarvan boven sprake (150). Toch is deze houding des te merkwaardiger daar een eerder advies van de Raad van State, dat dateert van het midden van de jaren 80, een vorig wetsontwerp ter uitvoering van het MARPOL 73/78 verdrag al naar de koelkast had verwezen juist omdat de Raad van oordeel was dat de bepalingen omtrent haven-ontvangstinstallaties een gewestelijke aange-

(144) Dit is een zeer omslachtige procedure die door de staatshervorming in het leven werd geroepen. Toegepast op het Verdrag van Parijs van 1992 (zie *supra*, noot 142) komt dit op het volgende neer. De gewesten worden vooreerst zeer nauw betrokken bij het uitwerken van dit verdrag (periode 1991-1992), waarna de drie respectievelijke regeringen hun *fiat* geven voor ondertekening (het Waalse Gewest op 10 september, het Brusselse Gewest op 15 september en het Vlaamse Gewest op 16 september 1992). Op 22 september 1992 wordt dit verdrag dan door België ondertekend. Daarna start de ratificatieprocedure op federaal vlak. Dit mondt uiteindelijk uit in de goedkeuring door de ministerraad (25 februari 1994). Met deze goedkeuring op zak wordt dan het advies gevraagd van de Raad van State en gelijktijdig stuurt men het dossier door naar de gewesten die dan hun eigen goedkeuringsprocedure kunnen starten. Zie *Vr. en Antw.*, Kamer, 1993-94, 18 april 1994, 10497 (*Vr. n° 423 Barbé*). Het is op deze goedkeuringsinstrumenten dat men thans nog aan het wachten is.

(145) Advies van de Raad van State, 8 maart 1994, L. 23.133/8. Op het ogenblik van de redactie van dit artikel (juli 1994) was dit advies nog niet opgenomen als officieel parlementair stuk.

(146) *Gedr. St.*, Kamer, 1993-94, n° 1387/1, 52 pp. Dit stuk dateert van 30 maart 1994.

(147) Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging door schepen, en Bijlagen, 2 november 1973, multilateraal. Voor authentieke Engelse tekst zie 13 *International Legal Materials*, pp. 1319-1444 (1973). Protocol bij het Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging door schepen, en Bijlagen, 17 februari 1978, multilateraal. Voor authentieke Engelse tekst zie 17 *International Legal Materials*, pp. 546-578 (1978).

(148) Wet 17 januari 1984, houdende goedkeuring van volgende Internationale Akten : a) Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, en Bijlagen, 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, pp. 7371-7537.

(149) *Gedr. St.*, Kamer, 1993-94, n° 1387/1, pp. 30-39. Dit staat in schril contrast met het *obiter dictum* naar aanleiding van het Antarctica Protocol (zie *supra*, noot 139 en bijhorende tekst) en de latere herhaling van deze stelling met betrekking tot het Verdrag van Parijs (zie *supra*, noot 145 en bijhorende tekst).

(150) Zie *supra*, noot 139 en bijhorende tekst.

legenheid waren (151). Deze bepalingen omtrent haveninstallaties mogen dan wel uit het recent ontwerp geweerd zijn, toch blijven de havens zelf een integraal deel uitmaken van deze tekst (152).

c) *De basislijn als vertrekpunt*

Gelet op de nog uiterst vage contouren van deze mogelijk nieuwe tendens lijkt het momenteel voorbarig hieraan reeds enige juridische consequenties te verbinden. Tot nader order blijft het derhalve raadzaam nog altijd te vertrekken van de theorie dat milieuaangelegenheden betreffende de verschillende maritieme zones gelegen vóór de Belgische kust (153) een federale bevoegdheid uitmaken (154). Zo komt het dat het begrip « basislijn » uit het internationale zeerecht, dat zich voornamelijk baseert op de laagwaterlijn (155), een cruciale rol speelt in de afbakening van gewest en federale bevoegdheid inzake leefmilieu. Deze laagwaterlijn is echter geen nauwkeurig gegeven. Zo merkt O'Connell bijvoorbeeld op dat er niet minder dan acht verschillende methodes bestaan om deze laagwaterlijn vast te stellen (156). België bepaalde deze laagwaterlijn aan de hand van het gemiddeld laag laagwaterspring (157). Voor alle wateren gelegen aan de landzijde

(151) Het advies zelf, dat zeer summier was, stelde enkel in algemene bewoordingen dat het ontwerp diende herzien te worden en afgestemd op de institutionele hervormingen van 1980 en 1988. Zie Advies van de Raad van State, 25 april 1989, L. 18.878/9. Informatie en advies verkregen van R. CARLY, Jurist, Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, 20 juli 1994.

(152) Zoals reeds vermeld werden de havens in 1988 overgedragen naar de gewesten. Zie *supra*, noot 95 en bijhorende tekst. Waarschijnlijk benadert men deze bepalingen eerder vanuit het politieke dan vanuit milieurechtelijke hoek. Zie hieromtrent de recente rechtspraak van de Raad van State, zoals reeds aangehaald *supra*, noten 118-124 en bijhorende tekst.

(153) En dus met uitzondering van de interne wateren. Voor een definitie van dit begrip zie *infra*, noot 169.

(154) De thans aan de gang zijnde gesprekken tussen de verschillende bevoegde overheidsdiensten met betrekking tot het aannemen van gezamenlijke standpunten in maritieme aangelegenheden, lijken deze stelling te ondersteunen. Informatie verkregen van T. JACQUES, Werkleider, Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee en Schelde-estuarium, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, 8 juli 1994.

(155) In het internationaal zeerecht wordt de normale basislijn omschreven als « de laagwaterlijn langs de kust, zoals die is aangegeven op officieel door de kuststaat erkende, op grote schaal uitgevoerde zeekaarten. » Zie Art. 5 van het 1982 Verdrag en Art. 3 van het Verdrag inzake de Territoriale Zee en de Aansluitende Zone, *supra*, noot 5. Naast deze normale basislijn kent het internationaal zeerecht ook nog de rechte basislijn (respectievelijk de artikelen 7 en 4). Aangezien de Belgische kust echter geen « diepe uithollingen en insnijdingen vertoont » en er geen « eilandenreeks langs en in de onmiddellijke nabijheid van de kust ligt », maakt België van dit systeem van rechte basislijnen geen gebruik.

(156) Zie O'CONNELL, D., *The International Law of the Sea*, Vol. 1, Oxford, Clarendon Press, pp. 173-174 (1982).

(157) Zie kaart Noordzee Vlaamse Banken, Hydrografische Dienst der Kust, uitgegeven door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, oktober 1992. Deze kaart opgemaakt door de Hydrografische Dienst der Kusthavens (Oostende), wordt thans gedrukt door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Leefmilieu en Infrastructuur. Vroeger werd deze kaart uitgegeven en gedrukt door het Ministerie van Openbare Werken. Bij toepassing van dit principe van de gemiddeld laag laagwaterspring is « the height of mean lower low water ... the mean of the lower of the two daily low waters over a long period of time » (zie United Nations, *The Law of the Sea-Baselines : An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law*

van deze lijn zullen derhalve de gewesten bevoegd zijn, voor all wateren gelegen aan de andere zijde van deze lijn, daarentegen, de federale overheid.

Dit criterium van de laagwaterlijn schept voor België niet alleen problemen met betrekking tot de afbakening van maritieme gebieden (158), maar ook inzake de bevoegdheidsverdeling tussen federale overheid en gewesten blijkt dit voor de nodige spanningen te zorgen. Het concrete voorbeeld van het testen van de kwaliteit van het zwemwater mag hier aangehaald worden. Dit wordt op wetgevend vlak als volgt geregeld. Het basis Koninklijk Besluit van 1984 (159) bepaalde dat de lijst van badzones diende opge maakt waarop dit besluit van toepassing zou zijn (160). Wat de zwemzones aan de Noordzee betreft, werd deze bepaling *in concreto* ingevuld door een Koninklijk Besluit van 1987 (161). De zwemgebieden in het binnenland daarentegen werden via een Besluit van de Vlaamse Regering vastgesteld (162). Als men nu echter het verschil in afstand tussen hoog en laagwater aan de Belgische kust bekijkt, dan ziet men dat dit al gauw meer dan 100 meter betreft (163). Als men bij laagwater zwemt, valt de reglementerende bevoegdheid ter zake met andere woorden strikt juridisch gezien bij de federale overheid, als men bij hoogwater zwemt daarentegen zou deze bevoegdheid normaliter moeten toekomen aan het Vlaamse Gewest. In het begin van de jaren 90 moet er in dit verband dan ook een poging geweest zijn om het Koninklijk Besluit dat deze kustzones omschreef te actualiseren. Blijkbaar was er op dat ogenblik weinig interesse vanwege het Vlaamse Gewest, zodat deze problematiek uiteindelijk ongemoeid werd gelaten (164). In de praktijk zien we dan ook dat de Beheers eenheid van het Mathematisch Model van het federale Ministerie van

*of the Sea*, New York, Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, p. 42 (1989)). Voor Oostende bedraagt deze periode 18 2/3 jaar, voor Nieuwpoort en Zeebrugge is dat minder gelet op het ontbreken van voldoende informatie. De laatste aanpassing van het reductievlak gebeurde in 1991. Zie VAN CAUWENBERGHE, C., « Overzicht van de tijwaarnemingen langs de Belgische kust : periode 1981-1990 voor Nieuwpoort, Oostende en Zeebrugge », *Oostende, rapport n° 40 van de Hydrografische Dienst der Kust*, bijlage 4 (1993). Deze studie geeft de situatie weer op 31 augustus 1992. Sindsdien hebben zich geen wijzigingen meer voorgedaan op dit vlak.

(158) Zie FRANCKX, E., *supra*, noot 43, pp. 422-424 (België-Frankrijk) en meer algemeen, door dezelfde auteur, *supra*, noot 6, pp. 64-65 (België-Frankrijk-Nederland).

(159) Koninklijk Besluit 17 februari 1984 tot vaststelling van de algemene immissienormen waaraan het zwemwater dient te voldoen, *B.S.*, 10 april 1984, pp. 4498-4506.

(160) *Ibid.*, Art. 3.

(161) Koninklijk Besluit 30 juli 1987 tot vaststelling van de zwemzones in de Noordzee, *B.S.*, 12 september 1987, pp. 13404-13405.

(162) Besluit van de Vlaamse Executieve 21 oktober 1987 tot vaststelling van de kwaliteitsdoelstellingen voor alle oppervlaktewateren van het openbaar hydrografisch net en tot aanduiding van de oppervlaktewateren bestemd voor drinkwater, zwemwater, viswater en schelpdierwater, *B.S.*, 6 januari 1988, pp. 43-50. Zie voornamelijk bijlage 3 (*ibid.*, pp. 47-48) waar een opsomming wordt gegeven. Geen van deze gebieden bevindt zich aan de kust.

(163) Het verschil in helling zorgt er voor dat deze afstand aan de westkust groter is dan aan de oostkust.

(164) Het ging om een initiatief van Mevr. Miet Smet.

Volksgezondheid en Leefmilieu deze toch wel ondankbare taak (165) in zijn totaliteit is blijven waarnemen (166). Met een nieuwe Europese richtlijn ter zake in de maak (167), zou dit wel eens de aanleiding kunnen zijn om deze problematiek op intern vlak uit te klaren.

Aangezien de bevoegdheid inzake milieubescherming, zowel wat de territoriale zee betreft als het continentaal plat, in principe federaal bleef (168), hoeft het niet te verwonderen dat de wet van 1971 inzake de bescherming van de oppervlaktewateren, en waarvan Art. 1 bepaalt dat ze van toepassing is zowel op de interne wateren als op de territoriale zee, nog steeds van kracht is met betrekking tot de Belgische territoriale zee (169). Hetzelfde geldt voor het politie- en scheepvaartreglement dat van toepassing is in de territoriale zee (170). Dit reglement bepaalt ondermeer dat, onverminderd hetgeen voorzien is in de wetgeving inzake de bescherming van de oppervlaktewateren (171), het verboden is enige vaste of vloeibare stof te storten in de Belgische territoriale zee (172).

(165) Het zwemwater voor de Belgische kust munt nu eenmaal niet uit door zijn goede kwaliteit.

(166) Wel is het zo dat sinds 1994 externe logistieke steun van de Vlaamse Milieu Maatschappij werd verkregen voor het nemen van de stalen. Bovendien worden sinds datzelfde jaar de kosten van deze taken volledig gedragen door de andere betrokken partij. Informatie verkregen van G. VERREET, Assistent Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee en Schelde-estuarium, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, 1 juli 1994.

(167) Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de kwaliteit van het zwemwater (ingediend door de Commissie)*, COM(94) 36 def. (16 februari 1994), 45 pp. De planning is dat de Raad vóór december 1995 een besluit over dit voorstel zou nemen.

(168) Zie *supra*, noot 130 en bijhorende tekst.

(169) Wet 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, *B.S.*, 1 mei 1971, pp. 5663-5672. Uit de voorbereidende handelingen van deze wet kan men echter afleiden dat weinig aandacht aan het aspect territoriale zee gegeven werd, althans voor wat pollutie betreft veroorzaakt door andere bronnen dan vanaf het land. Voor het deel met betrekking tot de interne wateren, d.w.z. wateren gelegen aan de landzijde van de basislijn van de territoriale zee (Art. 8 van het 1982 Verdrag; Art. 5 (1) van het Verdrag inzake de Territoriale Zee en de Aansluitende Zone, *supra*, noot 5), werd deze wet reeds meermaals door middel van decreet van de Vlaamse Raad aangepast. Zie HEYMAN, J. & SMOUT, L., *Milieuwetboek: Afval & Water*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, p. 14 (5<sup>e</sup> uitgave, 1993), waar een overzicht gegeven wordt. Voor de meest recente aanpassing verschenen in het *Belgisch Staatsblad*, zie Decreet 15 december 1993 tot wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en van het decreet van 1 juli 1992 tot wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid, *B.S.*, 14 april 1994, p. 9889.

(170) Koninklijk Besluit 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, pp. 10833-10850. Hier valt op te merken dat Art. 2 van dit politie- en scheepvaartreglement, buiten de territoriale zee, ook nog altijd van toepassing is op de havens, die normaal gezien tot de bevoegdheid van de gewesten behoren (zie *supra*, noot 95) en de stranden die omschreven worden als de strook van de Belgische kust begrepen tussen de laag- en de hoogwaterlijn. Voor een verklaring zie *supra*, noot 152 en verdere verwijzingen aldaar te vinden.

(171) Zie *supra*, noot 169.

(172) Koninklijk Besluit 4 augustus 1981, *supra*, noot 170, Art. 21 (§2)(1°).

#### d) *Samenwerking als noodzakelijk hulpinstrument*

Het hanteren van het principe van de basislijn als scheidingslijn tussen federale en gewestelijke milieubevoegdheden lost echter niet alles op. Zeer dikwijls, immers, zullen federale en gewestelijke instanties genooddakt zijn op dit punt samen te werken. Dit werd door de wetgever in 1988 uitdrukkelijk voorzien en een wettelijk kader werd uitgewerkt om deze samenwerking in goede banen te leiden (173). Dat dergelijke samenwerking inzake milieu-bescherming noodzakelijk is hoeft nauwelijks betoog. Vooreerst moet het voor iedereen duidelijk zijn dat er een rechtstreekse correlatie bestaat tussen de gewestelijke economische activiteiten op het land aan de ene kant, en het mariene milieu van de Noordzee aan de andere. Bovendien zitten er aan bepaalde overgedragen bevoegdheden inzake openbare werken (174) duidelijke milieuaspecten verbonden. Het dumpen van baggerspecie vormt hier een goed voorbeeld van. Beide aspecten zullen nader toegelicht worden. Ze geven bovendien een voorbeeld zowel van informele als formele samenwerkingmechanismen.

#### 1. *Bescherming van de Noordzee*

Gelet op het grensoverschrijdend karakter van de milieuproblematiek op intern vlak liet de noodzaak tot samenwerking zich vlug voelen met betrekking tot de Noordzeeproblematiek. Op het tussenstaatse vlak nam België immers actief deel aan de zogenaamde Noordzee Ministeriële Conferenties die sinds 1984 hun ingang vonden (175) en waar de milieuproblematiek centraal staat. België was in die zelfde periode bovendien internationaalrechtelijk gezien gebonden door verschillende verdragen met betrekking tot de

(173) Art. 92bis van de Bijzonder Wet 8 augustus 1980, *supra*, noot 27, zoals later geamendeerd door de Wet 8 augustus 1988, *supra*, noot 31, Art. 15, en de Bijzondere Wet 16 juli 1993, *supra*, noot 127, Art. 61. Thans luidt dit Art. 92bis :

« § 1 De Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen samenwerkingsakkoorden 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 de 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 eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij wet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij wet. »

(174) Zie *supra*, noot 95 en bijhorende tekst.

(175) Tot op heden zijn hebben reeds drie dergelijke conferenties plaatsgevonden, namelijk in 1984 te Bremen, in 1987 te Londen en in 1990 te Den Haag. Een volgende conferentie is gepland voor 1995 te Kopenhagen. In 1993 werd bovendien voor het eerst een tussentijdse ministeriële bijeenkomst gehouden. Zie IJLSTRA, T., « The 1993 Copenhagen Intermediate Ministerial Meeting : North Sea Co-operation at a Turning Point ? », 9 *International Journal of Marine and Coastal Law*, pp. 173-197 (1994). Inzake het ontstaan van deze conferenties zie EHLERS, P., « The History of the International North Sea Conference », 5 *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, pp. 3-14 (1990).

bescherming van het mariene milieu (176). Aangezien de oorsprong van de Noordzeevervuiling dikwijls op het land te vinden is (177) bleek effectieve bescherming van het mariene milieu in het federale België inderdaad moeilijk denkbaar zonder nauwe samenwerking tussen federale en gewestelijke overheden. Om aan dit euvel te verhelpen werkten de federale overheid (178) en de drie gewesten (179) een samenwerkingsakkoord uit dat op 20 mei 1989 te Oostende getekend wordt (180). Dit akkoord is echter nooit effectief in werking getreden wegens problemen van representatie (181).

Dit wil echter niet zeggen dat dit samenwerkingsakkoord van generlei belang is gebleken in de praktijk. Art. 8 en bijlage IV van dit document (182) voorzagen namelijk immers in de oprichting van een Technische Commissie om aan deze samenwerking gestalte te geven. Welnu, een *ad hoc* Technische Commissie Noordzee werd op 12 november 1990 door de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu opgericht om dit beleid te coördineren. Alhoewel de formele juridische grondslag met andere woorden ontbreekt, verschaft dit orgaan sinds het begin van de jaren 90 een aangepaste structuur voor overleg tussen federale en gewestelijke overheden

(176) Zie bijvoorbeeld de volgende reeds aangehaalde verdragen : Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen van 15 februari 1972 (*supra*, noten 132-133 en bijhorende tekst) ; het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zeeën ten gevolge van het storten van afval van 29 december 1972 (*supra*, noot 136 en bijhorende tekst) ; het Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging door schepen, en Bijlagen van 2 november 1973, en bijhorend protocol van 17 februari 1978 (*supra*, noten 147-148 en bijhorende tekst). Nog duidelijker wordt deze link met betrekking tot het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land, 4 juni 1974, multilateraal. Voor authentieke Engelse tekst zie 13 *International Legal Materials*, pp. 325-376 (1974). Ook België is hierbij partij. Zie Wet 7 september 1983 houdende goedkeuring van het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land, opgemaakt te Parijs op 4 juni 1974, *B.S.*, 20 maart 1984, pp. 3504-3517.

(177) De overdracht gebeurt via rivieren, rechtstreekse lozingen, de atmosfeer...

(178) De Staatssecretaris voor Leefmilieu en de Staatssecretaris voor Landbouw vertegenwoordigden het federale niveau.

(179) Vertegenwoordigd door de Staatssecretaris voor het Brusselse Gewest bevoegd voor Leefmilieu en Natuurbehoud, de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting en de Ministers van het Waalse Gewest voor, ten eerste, Lokale Besturen, Gesubsidieerde Werken en Water en, ten tweede, Landbouw, Leefmilieu, Energie en Huisvesting.

(180) Samenwerkingsakkoord 20 mei 1989 tussen de Staat en de Gewesten met als doel een verhoogde bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging. Tekst weergegeven in *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, *sine loco*, pp. 106-112 (januari 1990).

(181) Dergelijke samenwerkingsakkoorden behoeven dikwijls, naast de ondertekening, ook nog de instemming bij decreet of bij wet. Zie *supra*, noot 173. Dit is echter niet het geval wanneer het akkoord van louter administratieve of reglementaire aard is. In dit geval verbonden de ondertekenaars van het document zich ertoe het akkoord voor te leggen aan de Ministerraad en respectievelijke regeringen. Zie SOMERS, E. & MAES, F., « Het structurele falen van een Belgisch Noordzee actie plan en voorstellen voor een Noordzeebeleid inzake vervuiling », Universiteit van Gent, p. 11 (1 augustus 1991). Deze auteurs pleiten er bovendien voor opdat een dergelijk samenwerkingsakkoord op niveau van de wetgevende macht zou worden afgesloten. Zie *ibid.*, pp. 12-15.

(182) Zie *supra*, noot 180.

«inzake de voorbereiding en de implementatie van de akties in het kader van de internationale fora die betrokken zijn bij de bescherming van het mariene milieu (m.b. het Verdrag van Parijs ter voorkoming van de verontreiniging van de zee vanaf het land ... en de Internationale Konferenties ter bescherming van de Noordzee ... » (183)

In 1993 werd een herstructurering doorgevoerd (184) om de werking van dit orgaan beter te laten overeenstemmen met de werkorganisatie binnen het Verdrag van Parijs (185) en de Noordzeeconferenties (186).

Gelet op deze groeiende participatie van gewesten in de totstandkoming van Belgische standpunten op internationaal vlak, heeft de Interministeriële Conferentie Leefmilieu begin 1993 richtlijnen uitgevaardigd aangaande de houding die de Belgische delegatie dient aan te nemen op internationale vergaderingen (187). De basisprincipes van deze richtlijnen zijn dat alle Belgische standpunten aangaande materies die tot de gewestelijke bevoegdheid behoren, voorafgaand dienen onderworpen te worden aan overleg op het gepaste niveau. Zolang bovendien geen eensgezind standpunt wordt bereikt op intern vlak, moet de Belgische delegatie een voorbehoud maken op internationaal vlak (188).

Alhoewel een formeel samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de drie gewesten blijkbaar niet binnen de mogelijkheden lag, werd uiteindelijk op informeel vlak een structuur uitgewerkt die deze samenwerking in goede banen moet leiden. De praktijk toont aan dat de *ad hoc* Technische Kommissie Noordzee en de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu goed werk verrichten en een flexibel instrument blijken te zijn dat zich gemakkelijk laat inpassen als tussenschakel om tot een coherent milieubeleid te komen, en dit zowel op intern als extern vlak.

## 2. Storten van afval

Daar België sinds het eind van 1989 een definitief punt heeft gezet achter het storten van industrieel afval in zee (189), heeft de enige vorm van dumping die thans nog door België wordt uitgevoerd te maken met het storten van baggerspecie in zee. Voor België is dat een niet onbelangrijke activiteit

(183) *Ad hoc Technische Kommissie Noordzee : Jaarverslag 1993*, Beheerseenheid Mathematisch Model van de Noordzee, *sine loco nec dato*, p. 3.

(184) Voor een vergelijking van het oude en nieuwe organogram van dit orgaan, zie respectievelijk *Ad hoc Technische Kommissie Noordzee : Jaarverslag 1992*, *sine loco nec dato*, bijlage 1 en *Ad hoc Technische Kommissie Noordzee : Jaarverslag 1993*, *supra*, noot 183, p. 35.

(185) Zie *supra*, noot 176.

(186) Zie *supra*, noot 175.

(187) Algemene richtlijnen voor de Belgische delegaties op vergaderingen in het kader van het Verdrag van Parijs (PARCOM) en van de Noordzeeconferentie (NSC), 26 januari 1993. Tekst verkregen van G. Verreet, Assistent Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee en Schelde-stuarium, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu.

(188) *Ibid.*

(189) Koninklijk Besluit 27 november 1989 houdende verbod tot storten in zee van industriële afvalstoffen, *B.S.*, 30 januari 1990, pp. 1284-1285.

die zowel te maken heeft met het aanleggen van onderzeese kabels en pijpleidingen (190) als met het verzekeren van de bevaarbaarheid van de toegangswegen naar de havens (191). In het verleden diende naast deze onderhoudsbaggerwerken ook nog aanlegbaggerwerken onderscheiden te worden (192).

Door toedoen van de staatshervorming is de bevoegdheid inzake deze materie opgesplitst geweest tussen het gewest enerzijds en de federale overheid anderzijds. Inderdaad, sinds de Wet van 8 augustus 1988 (193) is het namelijk zo dat de gewesten, wat openbare werken en vervoer betreft, bevoegd werden verklaard inzake de waterwegen en hun aanhorigheden (194) alsook de havens en hun aanhorigheden (195). Deze tekst werd verduidelijkt door er uitdrukkelijk aan toe te voegen dat deze bevoegdheid het recht inhoudt « 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. » (196) Deze werken worden uitgevoerd in opdracht van de Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen, Dienst der Kusthavens, van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Zoals boven reeds vermeld, bleef het milieubeleid met betrekking tot de Noordzee daarentegen een federale aangelegenheid. Met andere woorden, de bevoegdheid met betrekking tot het baggeren zelf werd overgedragen naar het gewest, daar waar de bevoegdheid inzake milieubescherming betreffende de territoriale zee en het continentaal plat, en dus ook de toelating om het baggerspecie in zee te storten, federaal bleef (197). Dit laatste geschiedt door middel van ministeriële besluiten die de plaats en toegestane hoeveelheid nauwkeurig omschrijven. De aanvragen tot storten worden onderzocht door de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de

(190) Een goed voorbeeld hier is de zogenaamde « Zeepipe », de langste onderzeese pijpleiding ter wereld, die de Belgische haven van Zeebrugge verbindt met de Noorse Sleipner en Troll gasvelden. Gedurende de zomer van 1991 werden verschillende toelatingen verstrekt voor het dumpen van baggerspecie bekomen bij het aanleggen van deze pijpleiding. Zie *Vr. en Antw.*, Senaat, 1991-92, 5 mei 1992, 178-179 (Vr. n° 3 Desutter).

(191) Voor Nieuwpoort worden die jaarlijkse onderhoudsbaggerwerken *geschat op ongeveer* 440.000 m<sup>3</sup> tot 650.000 m<sup>3</sup>; voor Oostende op 1.950.000 m<sup>3</sup>; voor Blankenberge tussen de 65.000 m<sup>3</sup> à 110.000 m<sup>3</sup>, afhankelijk van het al dan niet onderhouden van de nieuwe jachthaven; en tenslotte voor de toegangseulen naar de Westerschelde en de haven van Zeebrugge 21.000.000 m<sup>3</sup>. Zie *Ecologische impact van baggerspecielossingen voor de Belgische kust*, Vol. 1, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu en het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *sine loco*, pp. 14-16 (1993).

(192) Dit had voornamelijk te maken met de uitbouw van de haven van Zeebrugge en de verdieping van de desbetreffende vaargeulen. Zo is de totale jaarlijkse hoeveelheid gebaggerd sediment, dat ongeveer 50.000.000 m<sup>3</sup> bedroeg gedurende het begin van de jaren 80, ongeveer met de helft herleid op tien jaar tijd. Zie *ibid.*, Samenvatting van het rapport, *sub* 2.1.

(193) Wet 8 augustus 1988, *supra*, noot 31, Art. 4.

(194) Thans Art. 6 (§ 1)(X)(2°) van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, *supra*, noot 27.

(195) *Ibid.*, *sub* 3°.

(196) *Ibid.*, *in fine*. Wij cursiveerden.

(197) Zie *supra*, noot 130 en bijhorende tekst.

Noordzee en van het Schelde-estuarium, Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie, van het federale Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu.

Aangezien een dergelijke opsplitsing van bevoegdheden gemakkelijk aanleiding kan geven tot conflicten, besloten de federale overheid en het Vlaamse Gewest in 1990 een samenwerkingsakkoord af te sluiten (198), zoals voorzien door de Wet tot Hervorming van de Instellingen van 1988 (199). Deze overeenkomst bepaalt vooreerst dat het te voeren beleid in deze materie in gemeenschappelijk overleg dient vastgelegd te worden, inclusief de vergunningsprocedure (200). Een tweede grote pijler van deze overeenkomst is zeker dat bij de voorbereiding van internationale akkoorden gemeenschappelijke standpunten zullen voorgedragen worden (201). Een officiële werkgroep werd door dit akkoord opgericht om concrete inhoud te geven aan deze samenwerking (202).

De samenwerking voorzien door dit akkoord lijkt trouwens in de praktijk vlot te verlopen. Vier dergelijke vergunningen werden in 1991 verleend voor een periode van twee jaar (203). In 1993 werden al deze vergunningen vernieuwd (204). Op 2 februari 1994 verscheen dan in het Belgisch Staatsblad de eerste weigering (205). Het betrof hier baggerspecie afkomstig van de handelsdokken van de haven van Oostende (206). Hierin werden echter hoge concentraties tributyltin aangetroffen. Deze stof, die ondermeer in aangroeiwerende verven voor schepen wordt gebruikt, wordt voornamelijk aangetroffen in jacht- en vissershavens. Bij het schilderen van scheepsrompen, maar ook bij het verwijderen van oude verflagen, komt tributyltin in het water terecht en bezinkt vervolgens op de zeebodem. Hoofdzakelijk de

(198) Samenwerkingsakkoord 12 juni 1990 tussen de Belgische Staat en het Vlaamse Gewest ter vrijwaring van de Noordzee van nadelige milieueffecten ingevolge baggerspecielossingen in de wateren die vallen onder de toepassing van de Conventie van Oslo, *B.S.*, 22 augustus 1990, pp. 16129-16130.

(199) Zie *supra*, noot 173.

(200) Samenwerkingsakkoord 12 juni 1990, *supra*, noot 198, Art. 1.

(201) *Ibid.*, Art. 4.

(202) Zie *ibid.*, Art. 5. Drie ambtenaren van de federale overheid en drie ambtenaren van de Vlaamse Regering stellen deze ambtelijke werkgroep samen die beslist bij wijze van consensus. Indien dit laatste onmogelijk blijkt in een materie die essentieel is om de nagestreefde doelstellingen te bereiken, dan wordt de beslissing overgelaten aan de betrokken Ministers.

(203) Ministeriële Besluiten 13 juni 1991 houdende machtiging tot het storten in zee van baggerspecie door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen, Dienst Kusthavens, *B.S.*, 27 juli 1991, p. 16738.

(204) Zie *B.S.*, 21 juli 1993, pp. 17216-17217. Enkel de hoeveelheden te storten materiaal werden iets opgetrokken.

(205) Ministerieel Besluit 20 januari 1994 houdende weigering tot het storten in zee van baggerspecie door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen, Dienst der Kusthaven, zoals weergegeven in annex, of zoals samengevat in Machtiging tot storten in zee van baggerspecie — Weigering, *B.S.*, 23 februari 1994, p. 4641.

(206) Meer bepaald uit het Vlot-, Hout-, Zwaai- en Sasdok.

bovenste sedimentlaag ( $\pm 1$  m) raakt zo aangetast (207). Reeds in het begin van de jaren 90 waren de federale en regionale autoriteiten het er over eens geraakt, op basis van de resultaten van het rapport « Ecologische impact van baggerspecielossingen voor de Belgische kust » (208), dat een moratorium op het storten van sterk vervuilde specie diende in acht genomen te worden (209). Aanleiding van het instellen van dit moratorium was toen de vaststelling van hoge tributyltin concentraties in de vissershaven en de oude zeeshuis te Zeebrugge. Aangezien nu de tributyltin concentratie aangetroffen in de handelsdokken van Oostende van eenzelfde grootte orde was en aldaar bovendien een grotere hoeveelheid olie in het te baggeren specie aanwezig bleek te zijn, werd op basis van dit moratorium het storten in zee verboden (210).

Gelet op deze specifieke bevoegheidsverdeling zijn bovendien sommige wetteksten inzake het continentaal plat in feite aan aanpassing toe daar zij vreemd zijn aan deze nieuwe realiteit. Het kan volstaan hier te verwijzen naar het Koninklijk Besluit van 1983 dat aan het Ministerie van Openbare Werken de mogelijkheid bood om via een vereenvoudigde procedure over te gaan tot exploratie of exploitatie met betrekking tot zand dat bestemd is voor haven- of kustwerken (211). Aangezien het Vlaamse Gewest thans voor deze materies bevoegd is, kan deze tekst nog moeilijk toegepast worden. Desalniettemin lost men dit in de praktijk op pragmatische wijze op. Deze praktijk toont namelijk aan dat het Vlaamse Gewest weldegelijk in deze materie betrokken en geconsulteerd wordt en dat men in feite een afwachtende houding aanneemt tot deze samenwerking zich heeft gestabiliseerd vooraleer de wetteksten zelf te actualiseren (212).

### C. Wetenschappelijk Zeeonderzoek

Net zoals de milieubescherming, is het wetenschappelijk onderzoek één van die gebieden waar verschillende malen aan gesleuteld is geweest gedurende de staatshervorming. Een eerste ingreep komt er in 1980 wanneer het monopolie van de federale overheid op dit vlak definitief doorbroken wordt. Zowel de gemeenschappen (213) als gewesten (214) verkregen bepaalde

(207) Zie *Ecologische impact van baggerspecielossingen voor de Belgische kust*, *supra*, noot 191, p. 51.

(208) *Ibid.* Een conceptversie van dit rapport werd reeds in april 1990 gepubliceerd.

(209) Zie punt 10.3.1, *ibid.*, p. 90.

(210) Zoals aangehaald in de preambule van het besluit *in fine*. Tekst weergegeven in annex.

(211) Koninklijk Besluit 22 april 1983 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 7 oktober 1974 betreffende het verlenen van concessies voor de exploratie en exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van het continentaal plat, *B.S.*, 18 juni 1993, pp. 7978-7979 (1983). De aanvraag van concessie werd in dit geval vervangen door een gewone aangifte.

(212) Informatie verkregen van J. PARÉE, Hoofdingenieur, Directeur van Mijnen, 25 juli 1994.

(213) Bijzondere Wet 8 augustus 1980, *supra*, noot 27, Art. 4 (17) en Art. 5 (§ 1)(III).

(214) *Ibid.*, Art. 6 (§ 1)(X).

bevoegdheden op dit vlak. In 1988 wordt dan de algemene regel ingevoerd dat wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot gebieden waarvoor de gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn, eveneens tot de bevoegdheid van deze gemeenschappen en gewesten behoren (215). In gebieden die tot de federale bevoegdheid bleven behoren, bleef derhalve ook de bevoegdheid met betrekking tot het wetenschappelijk onderzoek federaal. Het is vooral dit laatste element dat dan in 1993 nader werd omschreven (216). Het eindresultaat is dus een principiële overheveling naar gemeenschappen en gewesten van het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun respectieve bevoegdheden, met een duidelijke omschrijving en oriëntering (217) van de bevoegdheden die de federale overheid in dit verband behoudt, voornamelijk wanneer het onderwerp gemeenschap- of gewestoverschrijdend is (218).

Hoe dit wettelijk kader nu moet toegepast worden op het wetenschappelijk zeeonderzoek is niet onmiddellijk duidelijk. Uit al het voorgaande mag in elk geval blijken dat het wetenschappelijk zeeonderzoek zeker niet langer als een exclusieve federale aangelegenheid mag beschouwd worden. Waar echter juist de scheidingslijn tussen federale en gewestelijke bevoegdheden

(215) Wet 8 augustus 1988, *supra*, noot 31, Art. 5 (§ 1).

(216) Bijzondere Wet 16 juli 1993, *supra*, noot 127, Art. 3.

(217) VERDUSSEN, M., « La réforme de l'État : III. La nouvelle configuration des compétences », 113 *Journal des Tribunaux*, pp. 525, 529-530 (1994).

(218) Thans luidt het geamendeerd Art. 6bis van de Bijzondere Wet 8 augustus 1980 als volgt : « § 1. De Gemeenschappen en Gewesten zijn bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun respectieve bevoegdheden, met inbegrip van het onderzoek ter uitvoering van internationale of supranationale overeenkomsten of akten.

§ 2. De federale overheid is evenwel bevoegd voor : 1° het wetenschappelijk onderzoek dat nodig is voor de uitoefening van haar eigen bevoegdheden, met inbegrip van het wetenschappelijk onderzoek ter uitvoering van internationale of supranationale overeenkomsten of akten ; 2° de uitvoering en organisatie van netwerken voor gegevensuitwisseling tussen wetenschappelijke instellingen op nationaal en internationaal vlak ; ... 4° de federale wetenschappelijke en culturele instellingen, met inbegrip van hun onderzoeksactiviteiten en hun activiteiten van openbare dienstverlening. De Koning wijst deze instellingen bij in Ministerraad overlegd besluit aan. Het eensluidend advies van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen is vereist voor elke latere wijziging van dit besluit ; 5° de programma's en acties die een homogene uitvoering vereisen op nationaal of internationaal vlak in domeinen en volgens nadere regels vastgesteld in samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis, § 1 ; 6° het bijhouden van een permanente inventaris van het wetenschappelijk potentieel van het land volgens regels vastgesteld in een samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92bis, § 1 ; 7° de Belgische medewerking aan activiteiten van internationaal onderzoeksorganen volgens regels vastgesteld in samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis, § 1.

§ 3. Onverminderd de bepalingen van § 1, kan de federale overheid initiatieven nemen, structuren opzetten en in financiële middelen voorzien voor het wetenschappelijk onderzoek in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van Gemeenschappen of de Gewesten behoren, en dat bovendien : a) ofwel het voorwerp uitmaakt van internationale of supranationale overeenkomsten of akten waarbij België verdragspartner is of als zodanig wordt beschouwd ; b) ofwel betrekking heeft op acties of programma's die de belangen van een Gemeenschap of een Gewest overschrijden. In die gevallen legt de federale overheid voorafgaand aan haar beslissing aan de Gemeenschappen en/of Gewesten een voorstel tot samenwerking voor, op advies van de overeenkomstig artikel 92ter samengestelde Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid. Elke Gemeenschap en elk Gewest kunnen iedere deelneming weigeren wat hen betreft en wat de instellingen aangaat die onder hun bevoegdheid ressorteren.

ligt in zee is soms moeilijk uit te maken. Bovendien is het te maken onderscheid, zeker vanuit wetenschappelijk oogpunt, dikwijls weinig relevant. Onderzoek bijvoorbeeld met betrekking tot het baggeren van vaargeulen is thans een gewestelijke aangelegenheid, daar waar onderzoek naar de impact van zandwinning op de Vlaamse Banken steeds een federale aangelegenheid geweest is, en dat ook vandaag de dag nog blijft. Het Noordzee ecosysteem zal aan dergelijke strikte verdeling waarschijnlijk weinig baat hebben.

Om dergelijke ongerijmdheden te voorkomen of weg te werken werd in 1988 dan ook uitdrukkelijk voorzien in het sluiten van samenwerkingsakkoorden tussen de staat, de gemeenschappen en de gewesten (219). De tekst inzake de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot het wetenschappelijk onderzoek verwijst op verschillende plaatsen uitdrukkelijk naar deze mogelijkheid (220). Wanneer de federale regering in het begin van de jaren 90 zijn intentie te kennen geeft een impulsprogramma zeewetenschappen te willen opstarten, heeft het Vlaamse Gewest het daar wat lastig mee. Beide partijen gaan samen aan tafel zitten en nemen uiteindelijk toevlucht tot een dergelijk samenwerkingsakkoord (221). Centraal hierin staat de oprichting van een Nationaal Begeleidingscomité (222), samengesteld uit drie vertegenwoordigers van het federale niveau (223) en zes van het gewestelijk niveau (224). Dit samenwerkingsakkoord, dat loopt tot 1995 en daarna stilzwijgend verlengd wordt voor een periode van telkens één jaar (225), lijkt niet echt deze samenwerking in nieuwe banen te hebben geleid. De praktische uitwerking van programma's zowel vóór als na de sluiting van het samenwerkingsakkoord gebeurt nog steeds op dezelfde pragmatische wijze en voorziene procedures worden aangepast om de zaken vlotter te laten

(219) Zie *supra*, noot 173.

(220) Zie *supra*, noot 218.

(221) Samenwerkingsakkoord 5 september 1991 tussen de Staat en het Vlaamse Gewest voor de coördinatie van het onderzoeksprogramma « Zeewetenschappen », B.S., 19 november 1991, pp. 25729-25731. Voor het Vlaamse Gewest was dit een stap in de goede richting, aangezien men op positieve wijze bij de onderhandelingen betrokken werd. Op dat ogenblik was het namelijk zo dat het oud Art. 6bis (§ 3)(lid 2) van de Bijzondere Wet 8 augustus 1980, *supra*, noot 27, zoals toen ingevoerd door de Wet 8 augustus 1988, *supra*, noot 31, Art. 5, voorzag dat de federale overheid voorafgaand aan haar beslissing de gemeenschappen en/of gewesten een voorstel tot samenwerking moest doen, overeenkomstig een speciale procedure die later werd vastgelegd in het Koninklijk Besluit 9 maart 1990 houdende uitvoering van artikel 6bis, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, B.S., 28 april 1990, pp. 8297-8300. Het Vlaamse Gewest had hier enkel de mogelijkheid een negatieve houding aan te nemen indien men met het voorstel niet akkoord kon gaan, d.w.z. weigeren deel te nemen. In het verslag aan de Koning maakte de regering duidelijk dat het uitoefenen van deze bevoegdheid niet afhankelijk was van de instemming van de gemeenschappen of gewesten. Zie *ibid.*, pp. 8290, 8291.

(222) *Ibid.*, Arts. 1-2.

(223) *Ibid.* Eén van elk van volgende ministeries : Landbouw, Leefmilieu en Wetenschapsbeleid. Samen hebben zij slechts 1 stem.

(224) *Ibid.* Twee per gewest. Elk der gewesten heeft echter maar één stem.

(225) *Ibid.*, Art. 2 (11).

verlopen (226). De vraag kan dan ook gesteld worden of het sluiten van dit samenwerkingsakkoord misschien niet voorbarig is geweest aangezien het een behoefte schijnt te regelen die in werkelijkheid nooit echt heeft bestaan (227).

De conclusie kan derhalve getrokken worden dat de toepassing van het nieuwe wettelijk kader inzake zeewetenschappen verre van duidelijk is. Momenteel spitst het fundamenteel zeeonderzoek van het Vlaamse Gewest zich voornamelijk toe op problemen van baggerspecie, maar zal dit zo blijven? Thans bestaat er een impulsprogramma zeewetenschappen op federaal vlak, maar of dit onderwerp in de toekomst nog als prioritair zal beschouwd worden is moeilijk te voorspellen. Allemaal vragen die doen vermoeden dat het samenwerkingsakkoord van 1991 (228) geen eindpunt is geweest, maar eerder een moeilijk vertrekpunt voor een bevoegdheidsverdeling die in de toekomst nog nader zal moeten omlijnd worden.

Naast deze louter interne gevolgen, heeft de bevoegdheidsverdeling inzake wetenschappelijk zeeonderzoek ook een belang voor buitenlandse onderzoekers die in de wateren vóór de Belgische kust aan onderzoek wensen te doen. Alhoewel België zeker geen « onderzoeksstaat » in dit verband (229), heeft dit land zich altijd opgesteld als een voorstander van een zo groot mogelijke vrijheid van wetenschappelijk zeeonderzoek (230) en is steeds actief blijven meewerken aan de concrete invulling van dit systeem (231). De staatspraktijk van België (232) volgt de conventionele regels ter zake, met name dat in de territoriale zee de toestemming vereist is, in

(226) Het Vlaams Begeleidingscomité wordt vertegenwoordigd in het Federaal Begeleidingscomité door zijn Voorzitter, die dan het Vlaamse standpunt ter zake vertolkt. Deze gemakkelijksoplossing poogt de consensus aan Vlaamse kant vlotter tot uiting te brengen.

(227) Opmerking gebaseerd op onderhoud met M. Vanderstraeten, Attaché Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden, 14 juli 1994.

(228) Zie *supra*, noot 221.

(229) Hiermee wordt een land bedoeld dat vaak wetenschappelijk zeeonderzoek verricht vóór de kusten van derde staten.

(230) Dit zowel in 1958 (zie bijvoorbeeld United Nations, *Official Records of the United Nations Conference on the Law of the Sea* (U.N. Pub. Sales, n° 58.V.4), Vol. VI, United Nations, New York, Fourth Meeting, para. 16 (1958)) als in 1982 (zie bijvoorbeeld United Nations, *Third United Nations Conference on the Law of the Sea : Official Records* (U.N. Pub. Sales, n° E.75.V.3), Vol. I, United Nations, New York, p. 166, 167 (1975) en het voorstel mede door België ingediend, U.N. Doc. A/CONF.62/C.3/L.19 van 23 augustus 1974, zoals weergegeven in United Nations, *Third United Nations Conference on the Law of the Sea : Official Records* (U.N. Pub. Sales, n° E.75.V.5), Vol. 3, United Nations, New York, pp. 266-267 (1975)).

(231) Zoals mag blijken uit de Belgische participatie in een bijeenkomst van deskundigen, gehouden in het hoofdkwartier van de Verenigde Naties te New York in 1989. Dit mondde uit in volgende publikatie : United Nations, *The Law of the Sea : Marine Scientific Research. A Guide to the Implementation of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (U.N. Pub. Sales, n° E.91.V.3), New York, Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, 38 pp. (1991).

(232) Zoals samengevat in een nota weergegeven in Nations Unies, *Le droit de la mer : Lois, règlements et autres documents nationaux sur la recherche scientifique marine dans les zones sous juridiction nationale* (n° de vente F.89.V.9), New York, Bureau des affaires maritimes et du droit de la mer, pp. 35-36 (1991).

de visserijzone het principe van de vrijheid heerst voor het visserijonderzoek op voorwaarde dat België ervan wordt op de hoogte gebracht (233), en tenslotte op het continentaal plat weerom de toestemming vereist is. Dergelijke toestemmingen of notificaties dienen gericht te worden aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken via diplomatieke kanalen. In de praktijk (234) zendt de Dienst Zeerecht van dit Ministerie een kopij van dergelijke aanvragen naar de federale ministeries van Landbouw, Milieubescherming en Verkeerswezen. Indien geen bezwaar wordt geopperd, wat meestal het geval is (235), wordt de toestemming gegeven na kennisgeving aan het Ministerie van Landsverdediging.

Deze hele procedure speelt zich met andere woorden af op het federale vlak. Wat moet er echter gebeuren indien morgen een buitenlandse aanvraag wordt ingediend voor het verrichten van wetenschappelijk zeeonderzoek op een domein waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is? Het lijkt raadzaam dat het reeds bestaande of nog te creëren (236) wettelijk kader deze eventualiteit zouden in ogenschouw nemen. Anders zou de vrome wens van België, geuit in EG-verband naar aanleiding van consultaties met betrekking tot het gezamenlijk afkondigen van een exclusieve economische zone, namelijk dat de afkondiging van dergelijke zones niet mag leiden tot verdere restricties op het vlak van het wetenschappelijk zeeonderzoek (237), in de praktijk in België zelf wel eens kunnen genegeerd worden door toedoen van de nieuwe interne bevoegdheidsverdeling ter zake.

### III. CONCLUSIES

De herverdeling van bevoegdheden inzake maritieme aangelegenheden in het federale België kan op het eerste zicht samengevat worden in een uiterst eenvoudige vuistregel. Alle wateren gelegen aan de landzijde van de basislijn vallen onder de gewestelijke bevoegdheidssfeer, alle wateren gelegen aan de zeezijde van de basislijn onder die van de federale overheid. In termen van het internationaal publiek zeerecht zou dit kunnen vertaald worden als volgt: de interne wateren behoren tot de bevoegdheid van de gewesten, alle andere maritieme gebieden waarover de kuststaat enige jurisdictie uitoefent daarentegen tot de bevoegdheid van de federale overheid.

(233) Het 1982 Verdrag voorziet daarentegen dat ook in de exclusieve economische zone in principe de toestemming van de kuststaat vereist is (zie Art. 246 (2)).

(234) Informatie verkregen van Mevr. SNOY, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Dienst P.17, 14 juli 1994.

(235) Zie SOONS, A., « Regulation of Marine Scientific Research by the European Community and its Member States », 23 *Ocean Development and International Law*, pp. 259, 268 (1992) die in verband met België schrijft: « In practice, applications are often made less than three months in advance and are always approved ».

(236) Zie *supra*, noten 74-78 en bijhorende tekst.

(237) Deze bezorgdheid werd expliciet opgenomen in de Declaration on the Co-ordinated Extension of Jurisdiction in the North Sea, 22 september 1992, *supra*, noot 78.

Dit houdt in dat de federale overheid thans zowel bevoegd is voor de territoriale zee, de aansluitende zone, het continentaal plat als de visserijzone. In de nabije toekomst kan daar eventueel de exclusieve economische zone bijkomen (238). Het toepassen van dit criterium van de basislijn op de Belgische situatie verloopt echter niet altijd rimpelloos. De bevoegdheid om in te staan voor de kwaliteit van het zwemwater illustreert dit punt (239).

Deze studie toont echter aan dat dit een oversimplificatie is van de realiteit. Vooreerst zijn er bevoegdheden aan de zeezijde van de basislijn die uitdrukkelijk naar de gewesten zijn overgeheveld. Zo werden in 1988 ondermeer de waterwegen, alsook hun aanhorigheden, de loods- en bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de sleepdiensten op zee onder gewestelijke bevoegdheid geplaatst (240). De voorbereidende werken van de wetgeving van die periode tonen bovendien aan dat ook de steun aan de zeevisserij onder deze categorie valt (241). Deze domeinen zijn, bekeken vanuit het standpunt van het internationaal zeerecht, als gebiedsoverschrijdend te bestempelen (242).

Naast deze uitdrukkelijke overgedragen materies, zijn er ook bevoegdheden waaromtrent men in het verleden de politieke wil te kennen heeft gegeven deze te willen overhevelen naar de gewesten, maar die vandaag de dag nog altijd tot de federale bevoegdheidssfeer behoren. Hier kan verwezen worden naar de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van de territoriale zee (243) en het continentaal plat (244). Eén van de bezwaren op het ogenblik dat deze intentieverklaring werd gemaakt was dat er een zeker toezicht moest aanwezig blijven aangezien het de federale overheid was die de internationaalrechtelijke verantwoordelijkheid op zich nam (245). Nu dat dit laatste element uitdrukkelijk werd geregeld naar aanleiding van de verdere voltooiing van deze staatshervorming (246), lijkt niets de effectieve uitwerking van deze intentieverklaring nog in de weg te staan. Vraag is of de politieke wil ondertussen nog wel bestaat.

Het lijkt bovendien gerechtvaardigd de bevoegdheidsverdeling in deze materie niet als een statisch, maar eerder als een evolutief proces te beschouwen. Nieuwe tendensen doen zich voor en praktische oplossingen worden uitgewerkt die de neiging hebben mee te evolueren met de zich wijzigende nationale en internationale context. Hier moet verwezen worden naar nieuwe accenten die binnen de Raad van State worden gelegd met betrekking tot de verhouding tussen interne en externe bevoegdheid van

(238) Zie *supra*, noten 74-78 en bijhorende tekst.

(239) Zie *supra*, noten 158-167 en bijhorende tekst.

(240) Zie *supra*, noot 95 en bijhorende tekst.

(241) Zie *supra*, noten 85-86 en bijhorende tekst.

(242) Zie *supra*, noot 97 en bijhorende tekst.

(243) Zie *supra*, noten 24-26 en bijhorende tekst.

(244) Zie *supra*, noten 67-68 en bijhorende tekst.

(245) Zie *supra*, noot 24 en bijhorende tekst.

(246) Zie *supra*, noot 140.

gemeenschappen en gewesten (247). Ook het feit dat binnen het kader van het Vlaamse Gewest een Projectgroep Afbakening Zeegebieden Nederland werd opgericht, die poogt de krachten te bundelen en als gesprekspartner duidelijker betrokken te worden bij onderhandeling die in feite, strikt juridisch gezien, buiten hun bevoegdheidssfeer valt, kan hier aangehaald worden (248). Alhoewel het federale niveau uitsluitend bevoegd is in deze materie, werd deze stap toch opportuun geacht aangezien er een duidelijk Vlaams belang aanwezig is. De verklaring van deze praktijk moet met andere woorden duidelijk niet gezocht worden in de toepassing van boven vermelde vuistregel.

Tenslotte voegt het recente arrest van de Raad van State van 7 juni 1994 hier nog een nieuwe dimensie aan toe (249). Zelfs inzake de bevoegdheden die in 1988 bij wet werden overgeheveld, moet er een verder onderscheid gemaakt worden in de zin dat algemene politiereglementen en reglementering inzake scheepvaartverkeer steeds een federale materie gebleven zijn. De behandeling van het wetsontwerp ter implementatie van MARPOL 73/78 duidt in dezelfde richting (250).

De bevoegdheidsoverdracht inzake maritieme aangelegenheden kan met andere woorden moeilijk als een rechtlijnige en op voorhand goed door-dachte operatie gekenschetst worden. Soms hevelt men deelaspecten over zonder aan de essentie zelf te raken, zoals inzake de visserij (251). Soms daarentegen hevelt men in de praktijk uit opportuniteitsoverwegingen zaken mee over die in feite theoretisch gezien helemaal niet overgeheveld hadden moeten worden. De vaartuigen van de douane- en politiediensten illustreren dit punt voldoende (252). Het gecompliceerde karakter van deze bevoegdheidsverdeling maakt dat de toepassing van de eenvoudige regel met betrekking tot het wetenschappelijk onderzoek, namelijk dat gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn voor het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun respectieve bevoegdheden (253), in de praktijk verre van eenvoudig is om toe te passen.

In deze artificiële opsplitsing tussen federale en gewestelijke bevoegdheden op zee zoeken de respectievelijk overheden dan ook meer dan eens naar een praktische uitweg via samenwerking. Dikwijls mondt deze samenwer-

(247) Zie *supra*, noten 137-145 en bijhorende tekst.

(248) Deze projectgroep werd in maart 1994 opgericht naar aanleiding van een verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Drie vergadering werden reeds gehouden binnen het kader van het Vlaamse Gewest. Op federaal niveau werd door deze projectgroep reeds aan twee vergaderingen deelgenomen. De volgende vergadering op federaal niveau is gepland voor september 1994. Informatie verkregen van H. TOMBEUR, Directeur Departement Coördinatie, Administratie Externe Betrekkingen, 25 juli 1994.

(249) Zie *supra*, noot 154 en bijhorende tekst.

(250) Zie *supra*, noot 152.

(251) Zie *supra*, sub (A)(4).

(252) Zie *supra*, sub (B)(1)(a).

(253) Zie *supra*, noot 215 en bijhorende tekst.

king uit in het sluiten van een officieel samenwerkingsakkoord (254), zoals trouwens expliciet voorzien door de staatshervorming (255). Wanneer echter een dergelijk officieel samenwerkingsakkoord buiten de mogelijkheden blijkt te liggen, gaan partijen op pragmatische wijze samenwerken. Flexibele *ad hoc* organen worden gecreëerd die deze coördinatie in goede banen moeten leiden (256). Het kan ook zijn dat men bestaande wetgeving, die dateert van vóór de staatshervorming, officieus gaat aanpassen aan deze nieuwe toestand in afwachting van een stabilisering van de situatie (257).

Aangezien inzake maritieme gebieden nu juist veel internationale samenwerking aan de orde is, moet deze interne bevoegdheidsverdeling vaak ook ingepast worden in een tussenstaats onderhandelingsproces. Dat dit geen eenvoudig proces is gebleken na de voltooiing van de staatshervorming, is een algemeen gekend feit (258). Deze studie heeft dit fenomeen meer dan eens kunnen aantonen met betrekking tot de hier behandelde problematiek (259). Ook in dit kader worden vaak informele structuren uitgewerkt om te pogen deze samenwerking vlot te laten verlopen. De manier waarop men in de nabije toekomst zal komen tot het bepalen van een concrete Belgische houding met betrekking tot het 1982 Verdrag (260), dat zonder twijfel een gemengd verdrag uitmaakt in het Belgisch federaal jargon, zal in dit verband zeer leerrijk zijn.

Als er met andere woorden één basiselement uit deze studie zou moeten gedestilleerd worden dat als bindmiddel zou kunnen dienen tussen de verschillende onderdelen ervan, dan lijkt het evolutief karakter van deze bevoegdheidsverdeling het meest geschikte. Of zoals gesteld door F. Delpérée : « Le fédéralisme belge est un *fédéralisme en évolution*, et non pas à l'arrêt » (261). Op het vlak van de bevoegdheidsverdeling op zee is zeer zeker het laatste woord nog niet gezegd.

30 juli 1994

(254) Zie *supra*, noten 198 en 221 en bijhorende tekst.

(255) Zie *supra*, noot 173 en bijhorende tekst.

(256) Zie *supra*, noten 182-186 en bijhorende tekst.

(257) Zie *supra*, noten 211-212 en bijhorende tekst.

(258) Zie bijvoorbeeld ALEN, A., CLEMENT, J., PAS, W., PEETERS, P. & VAN NIEUWENHOVE, J., « Het federale België in de gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994 », 57 *Rechtskundig Weekblad*, pp. 1377, 1379-1380 (1994). Momenteel werkt men dan ook ijverig aan het opstellen van concrete samenwerkingsakkoorden. Twee daarvan zijn reeds ondertekend en worden *in concreto* reeds toegepast (inzake de werking van de Ministerraad van de Europese Gemeenschap enerzijds en het sluiten van gemengde verdragen anderzijds) en twee andere zijn zo goed als rond (inzake geschillenbeslechting en multilaterale organisaties). Ook voor zeerechtelijke aangelegenheden kan dit belangrijk zijn, zoals mag blijken uit de inlassing te elfder ure op aanvraag van het Vlaamse Gewest van de Internationale Hydrografische Organisatie in de lijst van organisaties waarbij de gewesten dienen betrokken te worden. Informatie verkregen van H. TOMBEUR, Directeur Departement Coördinatie, Administratie Externe Betrekkingen, 25 juli 1994.

(259) Zie bijvoorbeeld *supra*, noten 140, 144 en 187-188 en bijhorende tekst.

(260) Zie *supra*, noot 5. Ook op dit vlak tracht men momenteel de coördinatie aan Vlaamse zijde op gang te trekken. Informatie verkregen van Mevr. VAN RENTERGHEM, Directeur Juridische Dienst, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, 25 juli 1994.

(261) DELPÉRÉE, F., *supra*, noot 4, p. 639.